UNIVERSITÉ DE LILLE — FACULTÉ DE DROIT

LES RAPPORTS
entre HAUT COMMANDEMENT MILITAIRE et POUVOIRS PUBLICS en France durant la Guerre 1914-1918

THÈSE

POUR

Le Doctorat en Droit

Soutenue le 21 Novembre 1930, à 16 heures 40

PAR

GEORGES CHARLET

JURY :

M. DUEZ, Doyen-Président.

Assesseurs { MM, MOREL, Professeur,
SIBERT, Professeur.

Imprimerie G. SAUTAI
46, Rue Gauthier-de-Châtillon, 46
LILLE

1930

LES RAPPORTS

entre HAUT COMMANDEMENT MILITAIRE et POUVOIRS PUBLICS en France durant la Guerre 1914-1918

UNIVERSITÉ DE LILLE — FACULTÉ DE DROIT

LES RAPPORTS
entre HAUT COMMANDEMENT MILITAIRE et POUVOIRS PUBLICS en France durant la Guerre 1914-1918

THÈSE

POUR

Le Doctorat en Droit

Soutenue le 21 Novembre 1930, à 16 heures 40

PAR

GEORGES CHARLET

JURY :

M. DUEZ, Doyen-Président.

Assesseurs { MM, MOREL, Professeur,
SIBERT, Professeur.

Imprimerie G. SAUTAI
46, Rue Gauthier-de-Châtillon, 46
LILLE

1930

FACULTE DE DROIT DE LILLE

ENSEIGNEMENT

MM. DUEZ (✻, ✠, avec palme, O. A. ❀). Doyen, Professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel, chargé du cours de Législation financière (Licence).

GUERNIER (✻, O. A. ❀), Professeur d'Économie politique (député), en congé.

MOREL (O. I. ❀), Professeur de Droit administratif, Chargé du Cours de Droit administratif approfondi (Doctorat).

APPLETON (✻, O. I. ❀, ✠), Professeur de Procédure civile et Voies d'exécution.

LEVY-BRUHL (✻, ✠, avec palme, O A. ❀), Professeur de Droit Romain.

PRUDHOMME (✻, ✠), Professeur de Droit civil, en congé.

AMIAUD (✻, ✠, O. I. ❀), Professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit maritime (Licence).

LE BALLE, Professeur de Droit civil, chargé d'un cours de Droit civil approfondi (Doctorat).

MONIER, Professeur de Droit romain, chargé d'un cours d'Histoire du Droit public (Doctorat).

LAVERGNE (O. I. ❀), Professeur à la Faculté de Droit de Nancy, chargé de cours d'économie politique et d'Histoire des Doctrines économiques (Doctorat).

SIBERT (✻, ✠ avec palme, O. A. ❀), Professeur à la Faculté de Droit de Rennes, chargé des cours de Droit international public (Licence et Doctorat).

HAMEL, (✻, ✠, avec palme, O. A. ❀), Professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg, chargé de cours de Droit civil (Licence) et d'un cours de Droit commercial complémentaire (Licence).

PICARD (✻, O. A. ❀), Professeur sans chaire, chargé de cours à Paris.

MAZEAUD, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil (Licence) et du cours de Droit international privé (Licence).

LEPOINTE, chargé du cours d'Histoire du Droit (Licence) et du cours d'Histoire du Droit privé (Doctorat).

LHOMME, chargé de cours d'Economie Politique (Licence).

LASSERRE, chargé de cours d'Economie Politique (Licence) et du cours de questions économiques intéressant la région du Nord et de législation industrielle (Licence).

RAULT, chargé de cours de Droit criminel (Licence).

DUFOUR (✠, O. A. ❀), chargé du cours d'Enregistrement.

ADMINISTRATION

MM. DUEZ (✻, ✠ avec palme, O. A. ❀), Doyen.
LEVY-BRUHL, (✻, ✠ avec palme, O. A. ❀), Assesseur du Doyen.
ETLICHER, Secrétaire des Facultés de l'Université.

DOYENS HONORAIRES

MM. VALLAS (✻, O. I. ❀).
WAHL (✻. O. I. ❀).
MM. PILON (✻, O. I. ❀).
MOUCHET (✻, O. I. ❀)

PROFESSEURS HONORAIRES

MM. WAHL (✻, O. I. ❀).
JEZE (✻, O. I. ❀).
DEMOGUE (O. I. ❀).
COLLINET (O. I. ❀).
PILON (✻, O. I. ❀).
LEVY-ULLMANN.
MM. CASSIN (✻, ✠, avec palme, O. A. ❀).
AFTALION (✻, O. I. ❀).
VALLAS ✻, O. I. ❀).
LACOUR (✠, O. I. ❀).
MOUCHET (✻, O. I. ❀).

SECRÉTAIRE HONORAIRE

M. ROSEAU (O. I. ❀).

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

Le grand conflit de 1914-1918 allait poser un problème nouveau, celui de la conduite de la guerre par des régimes parlementaires. Jamais, dans le passé, quelque chose d'analogue ne s'était produit. Les gouvernements parlementaires n'avaient eu à entreprendre que des expéditions lointaines ; l'opinion publique ne pouvait les suivre que d'une façon imparfaite. Toutes les grandes guerres, au contraire, celles où le sort de la nation était en jeu, avaient été menées par des gouvernements non parlementaires. A peine, peut-on objecter l'exemple de l'Angleterre, qui, cependant, n'est guère probant ; car, étant donné

sa situation insulaire, toutes les guerres où ce pays avait été engagé avaient quelque peu le caractère d'une expédition dont les différents éléments avaient dû franchir les mers et où le facteur « espace » avait contribué à laisser au chef de ces armées une grande liberté.

La crainte du militaire. — Le régime démocratique, au moins dans sa forme parlementaire, ne semble guère convenir à la conduite de la guerre, dans de bonnes conditions, car, c'est un axiome en stratégie, le succès dépend, avant tout, du chef. Le pouvoir du stratège, son autorité indiscutée, c'est une règle dont on ne peut s'affranchir en la matière. Or, le régime parlementaire, il faut le reconnaître, ne pousse pas à accorder une grande confiance à des chefs. Bien mieux, il les a en particulière défiance, craint ceux qui veulent jouer un rôle personnel et il tend à les exclure du pouvoir. Ce fait est trop évident pour nécessiter de longs développements. La caractéristique du régime c'est de chercher à réaliser, dans les institutions constitutionnelles, une sorte d'équilibre entre les différents organes auxquels sont confiés les principales fonctions. Mais, de plus en plus, ces gouvernements, à forme parlementaire, tendent à l'extension du pouvoir des assemblées qui deviennent le véritable moteur et le principal organe par lequel se manifeste la vie de la nation. Comment, dès lors, concilier ce gouvernement par des collectivités où l'on déplore si volontiers ce qu'on qualifie de « crise de l'autorité » avec l'institution d'un chef menant la guerre sous sa seule responsabilité. Déjà, dès l'antiquité, la diffi-

culté avait été aperçue. Les Romains l'avaient résolue en nommant plusieurs chefs qui exerçaient alternativement le pouvoir, car on avait reconnu la nécessité de l'unité d'autorité, même précaire et limitée dans le temps. Les Grecs en avaient fait autant, bien que le principe fut un peu différent, car il n'y avait pas unité de gouvernement, mais une sorte d'union de villes et de cités, une espèce de fédération dont aucun des éléments la composant n'avait le pas sur les autres. Mais, si cette solution satisfaisait le « politique », il saute aux yeux des moins avertis qu'un tel système est déplorable au point de vue stratégique, pour une raison bien simple, parce que le principal inconvénient c'est l'impossibilité d'une unité de vues, de la réalisation d'un plan.

Le succès, c'est le résultat, non d'un effort de quelques heures, mais d'une action suivie, prolongée, étudiée, adaptée sans cesse aux nouvelles circonstances qui ne cessent de surgir. C'est là une règle à laquelle on ne peut échapper. Il faut imaginer des circonstances exceptionnellement favorables, par exemple le défaut de valeur de l'adversaire. Contre Annibal, Rome dut s'imposer le commandement unique, de Fabius d'abord, de Scipion ensuite.

ASPECT DE LA QUESTION SOUS LES DIVERSES FORMES DE REGIME

Dans les régimes à principe monarchique, la solution est simple : le roi, qui est le chef de l'Etat, ne partage ses pouvoirs avec aucun autre organe ; il est tout naturellement le chef de l'armée. Bien au contraire, c'est à une période de crise que le peuple se tourne volontiers vers le monarque, attendant de lui qu'il remplisse son rôle de chef.

Il peut exercer le commandement militaire en personne, et remarquons que, généralement, son éducation l'y prédispose, une de ses premières et principales missions n'a-t-elle pas toujours été d'assurer la défense de son royaume. Les choses de l'armée lui sont donc familières dans la plupart des cas et même, s'il ne commande pas effectivement les armées, il est à même de déterminer à quel général il est préférable de confier la conduite de ses troupes, lequel général ne sera, d'ailleurs, qu'une sorte de commis.

Dans les régimes constitutionnels démocratiques, il y a de nombreuses distinctions à faire. Il y a des régimes non parlementaires tout d'abord, qu'il s'agisse d'un royaume ou d'une république, où le pouvoir exécutif ne dépend pas des assemblées. Là encore, la solution est assez facile. Le rôle de l'exécutif étant d'agir et la guerre étant une de ces périodes où c'est surtout l'action qui est requise, on en arrive tout naturellement, non, à vrai dire, à une extension véritable de

pouvoir, mais seulement à une plus grande importance du rôle que l'exécutif a à jouer. Une des prérogatives les plus importantes du chef de l'Etat dans ces régimes, une de celles auxquelles il tient le plus, c'est précisément le commandement de l'armée.

Dans les formes de gouvernement que pratiquaient avant guerre, l'Allemagne ou l'Autriche, où il existait un pouvoir législatif exercé par des représentants élus, le chef incontesté de l'armée c'était le souverain. Des précautions étaient même prises pour soustraire les questions de l'armée et de la défense nationale au jeu des institutions représentatives.

De même, dans les gouvernements à forme césarienne où c'est le chef de l'armée qui a profité de l'ascendant et du prestige que lui avait donnés sa fonction pour s'emparer du pouvoir politique. C'est même un des rares régimes où la politique et la stratégie étant réunies dans les mêmes mains, il y a le moins de chance de voir se produire des conflits.

Dans la forme républicaine congressionnelle avec séparation nette des pouvoirs, telle qu'on la pratique aux Etats-Unis, il n'y a pas non plus de graves difficultés. L'armée, comme toute la politique extérieure, dépend du Président de la République, qui n'est pas responsable devant les Chambres. Dès lors, rien n'empêche le Président de conduire comme il l'entend les opérations. Au cours de leur histoire, les Etats-Unis en ont vu des exemples. Tel Lincoln qui appela la milice, fit procéder à la levée de volontaires, sans en référer au Congrès. Au Sénat américain, le 3 juillet 1917, le

sénateur Lewis a pu dire que le président avait « tous les pouvoirs pour conduire les armées au succès » et le sénateur Borah, ajouter « même contre le Congrès » (1).

DIFFICULTES TENANT A L'EXISTENCE DES CHAMBRES

Reste la forme du gouvernement parlementaire. Et là la question est beaucoup plus difficile, parce que les Chambres sont habituées à entendre les ministres qui, il faut le dire, remplissent, dans leurs attributions respectives, à peu près le même rôle, en temps de paix, que le général en chef dans la conduite de la guerre, leur rendre des comptes, et si ces comptes ne leur donnent pas satisfaction, les renverser. D'où, évidemment, tendance, à agir de même sorte à l'égard d'un chef militaire, lorsque quelque chose ne plait pas. Nous savons bien que l'on dira que jamais le chef militaire n'est responsable devant les Chambres, que l'on interpellera le ministre, le gouvernement. Mais, pratiquement, ce distinguo ne joue pas ou peu. Ce sera bien souvent l'action du général lui-même que l'on visera dans une interpellation au ministre. Or,

(1) James W. Garner, Revue Droit Public, 1918, p. 1. Dans l'affaire Jones et Story, le juge fédéral Speer (20 août 1917) a déclaré : « Tout ceci a été fait en vertu du « grand pouvoir de réaliser le bien-être général ».

si l'instabilité ministérielle a souvent de funestes conséquences, l'instabilité du commandement en aurait de bien plus grandes encore. Il y a le facteur moral, il y a le facteur interallié, comme on pourrait le qualifier quand on lutte en compagnie d'autres nations. Il est impossible de renverser un Grand Quartier Général comme on renverse un ministère. Il y a aussi une question très importante d'opportunité. Un général obligé de rendre constamment compte et de ses actes et de ses intentions serait vite mis dans une situation intolérable.

Cela ne veut nullement dire qu'un général, si haut placé qu'il soit, peut se croire dispensé de rendre des comptes, mais qu'il est nécessaire de lui conférer une grande liberté. C'est précisément l'obtention de cette liberté qui sera difficile à obtenir en régime parlementaire, surtout en cas de guerre se prolongeant et faisant sentir profondément ses effets dans la vie de la nation.

Il y a aussi, dans le temps de paix, un fléau des mœurs parlementaires qui provient de l'abus du droit d'amendement. Transplanté dans le temps de guerre, l'on voit la menace qu'est cette habitude prise par chacun d'apporter, au projet déposé par un ministre, des modifications conformes à ses vues personnelles ; il y a là un danger certain, d'autant plus que rien n'est plus facilement sujet à la critique que les opérations militaires.

Encore, tous ces dangers se font sentir à un moindre degré lorsqu'on se trouve en présence d'une monarchie constitutionnelle. Il y a une force dynas-

tique dont on a à tenir compte. Du roi émane, surtout en période de crise, une autorité qu'il serait vain de nier. Le roi a un caractère incontestable de chef et c'est de chefs que l'on a besoin dans la guerre. Dans une république, au contraire, ce caractère de chef est bien plus effacé, pour ne pas dire inexistant.

La thèse a d'ailleurs été soutenue et on a voulu en tirer de là que le Parlement aurait, dans une république, un rôle beaucoup plus grand à jouer que dans une monarchie parlementaire. Ce serait au Parlement à avoir le rôle primordial, dira-t-on (1).

Mais, un organe directeur de quelque neuf cents membres n'est pas apte à jouer le rôle de chef. Au fond, c'est cette vieille réminiscence de ce que fut, ou plutôt de ce que certains croient que fut la Convention, l'assemblée qui fit la guerre de la période révolutionnaire, alors qu'en réalité le véritable moteur, ce fut un comité restreint où dominait la personnalité de Lazare Carnot, qui était d'ailleurs un militaire de profession. Nous verrons, dans la suite, que cette idée qu'il fallait suivre l'exemple des conventionnels a été préconisée consciemment ou inconsciemment dans un domaine moins grave que celui de la direction, dans celui du contrôle parlementaire aux armées.

Il y a quelque chose de plus, d'ordre plus psychologique. Un roi a toujours un certain caractère mili-

---

(1) Cf. discours M. Accambray, le 16 mars 1916. J. O., Déb. Parl. Ch. des Dép., p. 603.

taire qui frappe davantage la masse, qui aide à faire mieux comprendre la nécessité de la hiérarchie. Si réduites que peuvent être ses attributions, il est le sentiment de la hiérarchie personnifié, et le général en chef commandera au nom du roi. Dans notre république, un certain nombre de gens professent une horreur ouverte tenant à des causes politiques et historisques, des institutions monarchiques ; ils sont amenés à identifier, en quelque sorte, ces institutions avec les institutions simplement militaires. De là à croire qu'on doit marquer une différence entre une monarchie et une république, il n'y a qu'un pas. On peut voir un exemple de cette tendance dans la révolution russe de 1917. On voulut prendre le contrepied des institutions tsaristes, non seulement en politique, mais dans le domaine militaire : on procéda à une sorte de démocratisation de l'armée et des méthodes de commandement. C'est une manifestation typique de la tendance dont nous venons de parler.

DIFFICULTES TENANT A L'EXISTENCE D'UN EXECUTIF FORT

Les difficultés s'annoncent donc particulièrement rudes pour la guerre dans le cadre des institutions parlementaires. Supposons même un exécutif fort, seul capable de mener à bien la tâche à lui confiée, il est à craindre qu'il n'entre en conflit avec le comman-

dement ou qu'il ne cherche à l'annihiler. On pourra objecter que cela peut être sous tous les régimes. C'est exact, seulement ici, si nous avons un exécutif fort, ce sera le plus souvent à cause même de la guerre qu'il aura une force qu'il n'a pas en période normale. Dès lors, ce gouvernement aura tendance à se considérer comme un gouvernement de crise, un gouvernement de guerre et voudra, tout naturellement, atteindre les buts qu'il s'est fixés. Il voudra jouer au stratège, précisément parce qu'il est un gouvernement de guerre.

Il y aurait donc un dilemme : ou un exécutif faible et il sera à la merci des Chambres, ou un exécutif fort et alors c'est le risque du conflit avec les compétences techniques.

L'organisation allemande d'avant guerre, semblait, au contraire, construite en vue de la conduite de la guerre. D'un côté, un commandement réputé et doué d'une grande cohésion exerçant son autorité sur une armée et des organes de direction soustraits à l'influence de la politique. De l'autre côté, un exécutif puissant ne dépendant pas directement du caprice des assemblées. Mais, au dessus des deux organisations, l'empereur jouant le rôle d'arbitre à la fois chef politique et chef militaire.

De ce que cette organisation pourtant savamment préparée n'ait pas su donner à ce pays, la victoire, il ne faudrait pas en conclure à l'échec du système. C'est que, par définition, tout dépend de la personnalité des hommes en cause.

Il est bien entendu qu'ici nous ne faisons que juger la question d'organisation.

L'empereur d'Allemagne a-t-il joué ce rôle d'arbitre qui était le sien. N'a-t-il pas plutôt laissé faire, laissé grandir un pouvoir militaire qui arrivait à constituer un organe indépendant des autres forces du pays, qui s'occupait de domaines ne rentrant pas dans sa mission, avec l'excuse, il est vrai, de la carence du gouvernement. N'a-t-il pas laissé s'accentuer la séparation entre le commandement et son gouvernement qui s'inspirait de plus en plus des désirs de la majorité du Reichstag, qui se parlementarisait, si l'on peut employer cette expression ? On peut peut-être le prétendre. N'a-t-il pas laissé les divers partis vivre d'une vie séparée et chercher à tirer profit des évènements pour augmenter leur force et leur pouvoir.

L'on a, dès lors, abouti à ce résultat paradoxal qu'alors que les alliés — ou du moins les principaux d'entre eux, la France et l'Angleterre — avaient substitué chez eux le régime presque personnel au régime des partis, à ce que l'Allemagne a adopté précisément les règles parlementaires en pleine guerre. Quel chemin depuis le gouvernement Bethmann Hollweg avec le général Falkenhayn au ministère de la Guerre, ce Falkenhayn, qui, après la disgrâce de Moltke, à la suite de la Marne, cumulera les fonctions de général en chef et de ministre

de la Guerre, jusqu'au cabinet Max de Bade, établissant le régime parlementaire en 1918.

Ludendoref, dans ses mémoires (1), attribue la défaite de l'Allemagne à sa politique intérieure et aux hommes politiques qui se soucièrent beaucoup plus des intérêts de leurs partis respectifs que de l'intérêt général ; il n'a peut-être pas tort, bien que ce soit évidemment un peu un plaidoyer *pro domo,* mais ce qu'il ne dit pas, c'est que ce fut précisément la carence du pouvoir central — qui avait pourtant la possibilité d'agir — qui permit ce résultat et qui ne sut ou ne put faire prévaloir une chose qui est essentielle en la matière : la notion de l'existence d'un état de crise.

---

(1) Cap. Koeltz, Traducteur des Documents du G. Q. G. Allemand, dans sa préface.

PREMIERE PARTIE

L'AVANT GUERRE

CHAPITRE PREMIER

POLITIQUE ET STRATEGIE

Clausewitz, le célèbre écrivain militaire prussien, a dit un jour : « La politique et la stratégie, l'his-« toire de chaque jour le prouve, vont la main dans « la main » (1). C'était exprimer une règle dont l'exactitude ne semble devoir faire aucun doute, mais qui n'est peut-être pas toujours observée dans les faits.

Avant d'entreprendre l'étude des réactions réciproques de ces deux facteurs politique et militaire durant la grande guerre, il est indispensable, pour éclairer le problème, de considérer quelles étaient sur ce point les opinions les plus généralement répandues avant 1914, dans notre pays.

Ce n'est pas seulement les évènements qui se déroulèrent au mois d'août de cette dernière année, qui expliquèrent seuls les solutions qui furent employées ; il y a aussi à faire l'étude de ce qui constituait l'état d'esprit d'avant guerre.

(1) Gerr. X..., Plutarque n'a pas menti, p. 122.

Quelle a pu être l'influence de ces idées sur ces solutions, c'est ce que nous aurons à déterminer ici.

Qu'il nous suffise de remarquer la complexité du problème de la guerre à notre époque. Le stratège de jadis jouissait généralement d'une liberté presque absolue, les facteurs économiques, diplomatiques, politiques, tenaient une place bien moindre qu'aujoud'hui. Ces facteurs jouent un rôle énorme dans la simple préparation, comme on l'a dit : « Dans la « guerre des nations en armes, le plan d'opération « initial exprime une résultante ; il est moins l'œuvre « d'un seul homme que la composition des juge- « ments d'une collectivité plus ou moins restreinte « selon l'état social et politique, l'esprit des insti- « tutions militaires, les rapports entre l'armée et « l'ensemble du pays » (2).

Le plan initial, c'est précisément cette préparation dont dépend, pour ainsi dire la suite même des opérations.

C'est dire combien il est difficile d'isoler dans cet ensemble complexe le point de vue stratégique dépendant étroitement d'autres facteurs, mais réagissant, à son tour, sur ceux-ci.

---

(2) XXX Le Plan XVII.

CHAPITRE II

LE POINT DE VUE STRATEGIQUE

Titre premier

LA THEORIE DE L'OFFENSIVE

Ce n'est pas avancer quelque chose de nouveau que de déclarer que la stratégie française de 1914 envisageait une solution toute offensive du problème de la guerre. Tous les auteurs sont d'accord sur ce point et, d'ailleurs, les premières opérations devaient en donner une preuve éclatante. Nous n'avons pas à juger ici de l'opportunité de cette solution critiquée amèrement par certains. Il nous suffit de la constater ; un fort courant d'idées en ce sens existait ; on prétend généralement que ce mouvement se déclancha seulement quelques années avant le grand

conflit (1). Au contraire, M. Hanotaux a écrit (2) : « M. Etienne, ancien ministre de la Guerre, a fait « observer toutefois, dans la discussion soulevée à la « Chambre et dans la presse en février 1918, que « *longtemps avant la guerre,* la conception de « l'offensive sur toute la ligne — qui, il faut bien « le reconnaître, répond mieux au caractère français « que celle de la simple défensive — avait prévalu « *dans les conseils du Gouvernement.* Dès 1913 « (date à laquelle M. Etienne était ministre), tout « était déjà combiné, en cas d'une agression alle- « mande, en vue d'une campagne offensive ».

Il semblerait, par cette citation, que le mouvement préconisant l'offensive ait été plus ancien qu'on ne le prétend généralement. En tout cas, elle implique que cette théorie n'avait pas été élaborée par les militaires en dehors de l'organe gouvernemental.

En faveur de cette théorie offensive, il suffit de citer les deux règlements, du 28 octobre 1913 sur la conduite des grandes unités et du 2 décembre 1913 sur le service en campagne. M. de Thomasson cite ces extraits du premier (3) :

« Entre toutes les nations, la France est celle dont « l'histoire militaire offre les exemples les plus frap- « pants des grands résultats auxquels conduit la

---

(1) Cf. de Thomasson, Le revers de 1914 et ses causes, p. 46 et suivantes. Palat. la Bataille de Lorraine, p. 239, XXX, Le plan XVII, etc..

(2) La Bataille de la Marne, I, p. 2.

(3) De Thomasson, op. cit., p. 47-48.

« guerre d'attaque, comme les désastres qu'entraîne « la guerre d'attente. Portée par nous presque jus- « qu'à la perfection, la doctrine de l'offensive nous « a valu les plus glorieux succès....

« La rupture du dispositif de combat de l'adver- « saire exige des attaques poussées jusqu'au bout, « sans arrière-pensée. Elle ne peut être observée « qu'aux prix de sacrifices sanglants. Toute autre « conception doit être rejetée comme contraire à la « nature même de la guerre ».

Le second de ces réglements de 1913, dit de son côté :

« Seule l'offensive parvient à briser la volonté de « l'adversaire. Elle s'impose pour la majeure partie « de ses forces.

« La nécessité d'économiser des troupes en vue « de donner plus de puissance aux attaques peut con- « duire à garder la défensive dans certaines zones. « Mais, par elle-même, la défensive ne peut que con- « tenir l'ennemi pendant un temps limité ; elle ne « procure jamais le succès ».

On ne pouvait mieux proclamer l'excellence de l'offensive.

Titre II

LES CAUSES

Il est facile de trouver les causes de cette prédilection pour l'offensive. Nous nous contenterons de les examiner sommairement.

Il y a des causes d'ordre général. L'offensive convient mieux au caractère nerveux du Français, c'est un fait. De plus, il était reconnu par tous que la grande cause de nos désastres de 1870 avait été notre passivité que l'on opposait à l'esprit d'initiative et de combativité des généraux allemands.

Il y avait encore un effet moral puissant, prendre l'offensive le premier, c'était imposer sa volonté à l'adversaire au lieu de subir la sienne, c'était aussi éviter l'invasion des riches régions. Toute autre tactique supposait au préalable l'occupation par l'ennemi d'une notable partie du sol français. M. Engerand a admirablement marqué dans son livre « Le secret de la frontière », que nos frontières du Nord avaient été découpées artificiellement par les Alliés, en 1815, en vue de nouvelles invasions, situation que l'annexion de l'Alsace-Lorraine, en 1871, avait encore aggravée.

Mais, peut-être se heurtait-on à une impossibilité matérielle. Avant d'engager l'offensive, il fallait être prêt. Cette condition se trouva remplie grace à une amélioration dans notre couverture. M. Hanotaux dit à ce sujet (1) : « Le plan de la campagne défensive « offensive qui s'en remettait du sort de la France à « une bataille livrée dans la région de Reims fut « mis en discussion, vers 1910, pour des raisons « stratégiques qui tenaient principalement au gain « obtenu sur la rapidité de la mobilisation. Aupa- « ravant, il était admis que l'Allemagne serait prête « la première ; après une sérieuse révision des trans- « ports, on s'aperçut que l'armée française pouvait « arriver plus rapidement sur la frontière. Ainsi se « posa la grave, très grave question de savoir s'il « ne convenait pas de profiter de cette amélioration « pour s'efforcer d'épargner au territoire national et « aux populations les horreurs de la guerre ».

Mais, il y avait d'autres raisons tenant celles-là à des faits d'ordre plus spécial. Il est hors de doute qu'une double crise avait atteint la défense nationale durant les dernières années du XIX^e^ siècle et les premières du XX^e^ siècle. Une crise morale d'abord : il est inutile de s'y attarder. Dans l'avant-propos d'un livre de M. Millerand, paru en 1913 : « Pour la « Défense Nationale », un annotateur anonyme écrit : « Quand, au début de l'année 1912, M. Millerand « fut désigné comme ministre de la Guerre, l'armée

(1)La Bataille de la Marne, I, p. 3.

« souffrait d'un malaise ancien, mais dont l'acuité « n'était que trop certaine. Sous un spécieux prétexte « de garanties de loyalisme, la politique avait été « introduite dans l'armée, apportant avec elle la mé- « fiance, créant la suspicion et détruisant l'unité « morale du corps des officiers. L'autorité du « commandement, la discipline et, d'une manière « plus brève, l'esprit militaire avaient été gravement « affaiblis par une succession de mesures dont la « séduction de théories humanitaires et philoso- « phiques et le désir de tempérer la rigueur jugée « excessive d'anciennes réglementations, avaient « imprudemment déterminé l'adoption ».

Du ministère de M. Millerand date un certain effort pour conjurer cette crise morale. Des mesures semblant de peu d'importance, comme la réorganisation des tables de lieutenants dans les corps de troupes ou le rétablissement de retraites militaires sont symptômatiques à cet égard. A côté de cela, on peut également signaler des décisions plus graves, comme la suppression des renseignements politiques ou le retour à une discipline plus stricte.

L'approche du danger, le sentiment que l'on avait de l'imminence du conflit a-t-il poussé à surexciter la valeur du moral, surtout après cette crise, en préconisant l'esprit d'offensive ? Peut-être. On peut raisonnablement penser qu'il y avait là un moyen que l'on appliquait peut-être aussi inconsciemment de rendre à l'armée sa confiance en elle-même.

Une autre crise, matérielle celle-ci, avait également atteint la Défense Nationale. Les 13 et 14 juillet

1914, au Sénat, dans un discours retentissant, M. Charles Humbert dénonçait notre impréparation militaire. Le ministre de la Guerre, M. Messimy déclarait alors :

« Il (le ministre) ne peut être responsable de ce « fait qu'au début du XX[e] siècle, ce pays s'est laissé « prendre à la chimère d'idéalisme, à la chimère de « la pacification universelle ; c'est un fait d'expé- « rience et de vérité, le pays a ralenti son effort. « Il s'est réveillé à demi en 1906 et 1907... » (1).

Et, à la même séance, le ministre démontrait longuement comment les nécessités financières obligeaient les services de la Défense Nationale à réduire les dépenses. « Pendant un grand nombre d'années, di- « sait-il, les services militaires ont reçu du départe- « ment des finances l'ordre précis, formel, de réduire « de moitié, des trois quarts, les prévisions de la « troisième section. Je suis bien dans l'obligation de « le faire connaître au Parlement ». Et comme M. Gaudin de Villaine s'indignait en disant : « Il « fallait demander plus d'argent et on vous l'aurait « donné. On ne vous a jamais rien refusé », M. Messimy répondait : « Sans doute, jamais les Com- « missions Parlementaires n'ont rien refusé à un gou- « vernement, mais lorsque le ministre de la Guerre « s'adresse au ministre des Finances... (*exclamations* « *sur divers bancs*) — je suis bien obligé de constater

(1) Lors du vote de la loi de 2 ans, il n'y eut que 27 opposants contre 560 adoptants. De Thomasson, op. cit., p. 27. V. Mermeix. Au Sein des Commissions, X Passim.

« les faits — il reçoit de lui l'ordre impératif de « comprimer les dépenses ».

Il peut sembler paradoxal, dans ces conditions, que l'on ait, devant cette impréparation avouée par le ministre de la Guerre quelques jours avant le grand conflit, abouti à préconiser ainsi des solutions offensives.

Ces solutions n'exigent-t-elles pas, en effet, une plus grande préparation. Et pourtant, lorsqu'on y réfléchit bien, on comprend parfaitement pourquoi il en fut ainsi. La défensive exigeait elle aussi une préparation matérielle, ne serait-ce que la réfection des ouvrages fortifiés, des camps retranchés qui, envisagés, construits même en grande partie après 1870, avaient été pour un certain nombre, surtout sur la frontière du Nord et du Nord-Est, laissés sans perfectionnement, sans entretien ou même abandonnés pour des raisons budgétaires. Peut-être espérait-on profiter des avantages d'un moral accru par l'esprit d'offensive pour pallier au manque de ressources matérielles. Il est bien naturel de chercher des solutions qui permettent d'être satisfait malgré certaines carences : « Le pis est que beaucoup de « nos autorités militaires, a dit M. de Thomasson (1) « avaient échafaudé des théories destinées à nous « consoler de l'absence d'un matériel équivalent à « celui de l'ennemi ». On fait ainsi de nécessité, vertu. Il n'était nul besoin de posséder des organisa-

(1) Op. cit., p. 40.

tions défensives, si l'on peut croire pouvoir porter la guerre chez l'adversaire. On fit, dès lors, et peut-être tout aussi inconsciemment passer le moral, que l'on espérait devoir être très bon, avant le matériel, que l'on savait insuffisant. La solution offensive devait apparaître un peu comme une sorte de panacée.

Mais, peut-être oubliait-on qu'en préconisant ainsi une action offensive on allait à l'encontre d'un principe qui ressort aussi bien de la stratégie que de la politique, c'est qu'il faut qu'il y ait correspondance entre cette stratégie et cette politique.

Comme l'a dit excellemment le Maréchal Foch : « De même qu'un gouvernement ne peut avoir, dans « la paix, que la politique de son état militaire, de « même une armée, quand elle entre en campagne « ne peut avoir qu'une attitude et une tactique, celle « correspondant à la politique jusqu'alors pratiquée « par l'Etat... Pour des raisons analogues, les armées « seules capables de débuter par de larges offensives « de style napoléonien sont celles de gouvernements « atteints d'impérialisme, avides de conquêtes, à poli- « tique agressive, parce que seuls ils ont pu imposer « au pays la charge des préparatifs nécessaires notam- « ment l'organisation des réserves et du gouvernement « lui-même » (2).

---

(2) L. Madelin Foch, p. 76. Discours de réception à l'Académie Française.

Titre III

L' OPINION SUR LA BRIEVETE DE LA GUERRE

Enfin, une idée dominait incontestablement : on était persuadé de la brièveté de la guerre. Le progrès des armements, l'impossibilité de « nourrir » une guerre dévorant une si forte quantité d'armes, de munitions, d'approvisionnements de tout genre, l'examen des précédentes et toutes récentes campagnes (guerre russo-japonaise, guerres balkaniques) laissaient présumer que le sort des armées se déciderait en quelques grandes batailles. Il y a, de plus, une tendance presque invincible en la matière à croire qu'une guerre ressemblera à la précédente, en l'occurence, pour la France, à celle de 1870. Faute d'éléments précis, on est, le plus souvent, amené à se baser sur les précédents. Du reste, cette conception était également partagée par nos adversaires. Elle n'était, d'ailleurs, pas particulière aux militaires, elle était quasi universellement admise par les hommes d'Etat, par les économistes qui calculaient que la guerre entraînerait une telle destruction de

richesses que les belligérants devraient bientôt s'arrêter, par l'opinion publique qui s'attache aux idées simplistes.

« Trois mois de guerre, trois grandes batailles, une « dépense de 300 coups par pièce, c'était la formule « de tous les états-majors. En reprochant sévèrement « cette erreur à ceux qui s'en sont rendus coupables, « on a oublié de se demander qui donc avait protesté « contre elle au mois d'août 1914, que dis-je, jus- « qu'en août 1914. Il a fallu à l'esprit public des « mois et presque des années pour qu'il s'accoutumât « à l'idée d'une guerre prolongée » (1).

Titre IV

LES CARACTERES PREVISIBLES DE LA GUERRE

Guerre d'offensive, donc guerre de mouvement et guerre probablement portée sur le territoire ennemi, et ceci est important parce que l'organisation du commandement sera faite en vue de l'occupation du territoire adverse ; lorsque la guerre sera, au contraire,

---

(1) MILLERAND. Conférence au Comité franco-serbe, le 22 octobre 1916. La Guerre libératrice, p. 27.

installée sur le sol français, à peu de distance de la capitale, on ne comprendra pas toujours très bien la nécessité de certaines réglementations ; guerre de courte durée, donc état de crise, violent et bref, ce qui implique une suspension de la vie normale ; tels étaient les caractères que toute notre organisation, d'ailleurs fort incomplète sur certains points, comme nous le verrons par la suite, avait prévu. Ces prévisions expliqueront probablement, pour une partie, les solutions qui étaient proposées et celles qui furent réellement appliquées dans les faits.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION POLITIQUE

Titre premier

DIFFERENTS ASPECTS DE LA QUESTION

L'état de guerre constitue, au premier chef, un état de crise dans la vie des nations ; on peut, dès lors, se demander quel sera le sort des institutions publiques dans cet état de crise. Plusieurs solutions peuvent être données du problème.

On peut d'abord penser à prévoir une organisation spéciale et déterminée des pouvoirs publics adaptée à l'état de crise. Ce serait une sorte de mobilisation de ceux-ci, un passage de l'état de paix à l'état de guerre. Ce système est fort bon en théorie, mais difficile à réaliser en pratique — pour ne pas dire utopique, — nous le verrons plus loin par l'examen de différents projets. Disons tout de suite qu'il est ardu

de prévoir les difficultés que l'on rencontrera, de déterminer à l'avance quelles seront les nécessités de cet état de crise, dont l'acuité peut varier ; alors on propose un deuxième système, on va déclarer qu'en ce cas, tout le monde est d'accord pour prendre les mesures exigées par l'intérêt du pays, mais sans les spécifier. Un organe exécutif sera seul qualifié pour prendre ces mesures. C'est donc de la pure adaptation aux circonstances. Seulement, le grand danger de cette solution sera qu'au moment du péril, on risque de n'être pas d'accord sur l'efficacité et l'opportunité de ces mesures, par conséquent de créer des divisions et des difficultés à un moment où l'union semble exigée. Il faut donc prévoir l'exercice d'une autorité indiscutée et une préparation morale des esprits. C'était, pour beaucoup de points, la solution à suivre chez nous par l'établissement de l'état de siège, dont le nom seul évoque l'idée d'une situation anormale exigeant des dispositions exceptionnelles.

Enfin, il y a une troisième solution consistant à dire qu'il n'y a qu'à conserver, purement et simplement, l'organisation du temps de paix. Peut-être peut-on faire quelques modifications de détail, pour la mettre en harmonie avec le nouvel état de choses, mais on lui conservera, dans l'ensemble, la même physionomie. Il faut, d'ailleurs, que le maintien de la législation normale soit nettement spécifié par une disposition formelle ou conforme à l'état d'esprit du moment, autrement nous retomberions dans la deuxième solution.

Remarquons que chacune de ces trois solutions peut

recevoir des applications partielles, dans tel ou tel domaine. Enfin, il faut examiner le problème sous différents angles, celui des rapports des Pouvoirs Publics entre eux, du Parlement et du Gouvernement et celui des rapports du Haut Commandement militaire et du Gouvernement.

Nous allons étudier successivement ces deux aspects.

Titre II

GOUVERNEMENT ET PARLEMENT

Dans ce domaine des rapports à prévoir entre le Gouvernement et le Parlement, on peut dire que le trait caractéristique, c'était, avant 1914, l'absence complète d'une législation de prévision. Non seulement, notre Constitution n'avait prévu aucune organisation pour le temps de crise mais aucune loi spéciale n'avait réglé ce point. Pouvait-on en conclure qu'implicitement on continuerait à appliquer les mêmes institutions en temps de guerre ? Ce point n'était même pas spécifié.

§ I

PROPOSITIONS ET PROJETS A CE SUJET LEUR ECHEC

Cependant, bien avant la guerre, certains avaient vu là une lacune qui était peut-être difficile dans la pratique, et même inopportun, de combler. Mais, ils avaient aperçu la quasi impossibilité d'appliquer, à l'état de guerre, des solutions prévues pour une situation tout à fait différente.

De là naquirent divers projets d'organisation plus ou moins complète des Pouvoirs Publics en temps de guerre. Cette question fut agitée, à plusieurs reprises, au Parlement, à la suite d'un cas un peu spécial : celui des députés et sénateurs mobilisables. On ne peut relater l'histoire de ces propositions sans parler de cette seconde question, pourtant bien distincte.

Après l'incident soulevé, à la Chambre, en 1887, par M. de Martimprey, et dont nous aurons à parler dans la suite, M. Pierre rédigea un travail, en 1890, intitulé « Du pouvoir législatif en temps de guerre ». Il prévoyait, en temps de guerre, le remplacement des deux Chambres par des Commissions élues par celles-ci. Il n'y aurait plus eu de débats publics, le droit

d'interpellation et celui de renverser les ministères seraient suspendus.

Deux idées dominaient donc. D'une part, empêcher des débats jugés inutiles et mêmes nuisibles, pas de paroles, mais de l'action, tel était le mot d'ordre, d'autre part, installer une sorte de stabilité gouvernementale.

Au fond, dans tous les projets, nous retrouverons les mêmes desiderata.

Après lui, le député Castelin déposa une proposition tendant à réviser l'article premier de la loi du 25 février 1875, disant : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des Députés et le Sénat ».

Il proposait au cas où sa demande serait admise, le texte suivant, très net dans son laconisme :

« Article premier. — Pendant la durée de la guerre, « les pouvoirs législatifs sont suspendus.

« Article 2. — Le président de la République et « les ministres pourvoient à la défense du pays et à « son gouvernement sous leurs responsabilités, confor- « mément à l'article 6 de la loi du 25 février 1875 et « à l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 ».

En 1895, M. Gauthier de Clagny déposa un projet prévoyant le remplacement des Chambres par une assemblée unique de trente membres délégués par la Chambre et vingt membres du Sénat, qu'il appelait « Comité législatif de défense nationale ».

La même année, un projet de résolution du général Yung, du 19 mars, fut déposé, invitant le gouvernement à étudier la question.

Enfin, le 12 mars de cette même année, le sénateur Fabre proposait une mesure analogue à celle déjà proposée, une délégation du pouvoir législatif à une commission. Cette proposition fut prise en considération, fut l'objet d'un rapport favorable, et une Commission fut chargée de l'étudier.

Le 8 mars 1904, M. Gauthier de Clagny reprenait sa proposition de 1895.

Le 27 février 1906, à la Chambre, M. de Rosambo interpellait le ministre de la Guerre — alors M. Etienne — sur cette fameuse question de la mobilisation des parlementaires. Il en vint à soulever tout naturellement la question des pouvoirs publics en temps de guerre. Après avoir rappelé les projets Pierre, Castelin, Gauthier de Clagny, Fabre, la proposition de résolution Yung, il exprimait, à son tour, son désir de voir enfin régler le cas. Il craignait, disait-il, qu'en cas de guerre, il n'y ait, faute d'une organisation appropriée, ou chute du régime, ou anarchie.

M. Etienne lui répondait : « Je me réserve de « saisir le Gouvernement et de demander qu'un texte « définitif soit présenté à la Chambre » (1).

En réalité, rien ne vint dans les années qui suivirent. Ainsi donc, la question fut posée, des solutions furent proposées, mais il n'en sortit rien de positif.

---

(1) J. O. Débats Parl. Ch. des Dép., session ord. 1906, p. 1049.

Chaque fois, les divers projets furent « enterrés ». Seule, la proposition Fabre, de 1895, fut étudiée, mais ce fut seulement en 1904 que le sénateur Maxime Lecomte fit connaître les conclusions de son rapport. Il concluait au rejet de la proposition Fabre, parce qu'entachée d'inconstitutionnalité. Il ajoutait, d'ailleurs, avec un optimisme peut-être excessif : (1)

« Nous devons croire que les cabinets qui se sont « succédés n'ont pas manqué de clairvoyance et que, « soucieux des intérêts qui leur sont confiés, conscients « de leur devoir, ils sont prêts aussi bien pour les « difficultés de nôtre organisation intérieure que pour « l'organisation de nos armées et la défense de nos « frontières ».

M. Klotz, député, dans son rapport sur le budget de la guerre de 1905 rappelait les diverses propositions faites à ce sujet. Il se montrait hostile à la délégation du pouvoir législatif à des commissions, ainsi que le proposaient Pierre et le sénateur Fabre. « C'est un « principe qui n'est plus aujourd'hui discuté, disait-« il (2), que les Chambres ne peuvent déléguer la « fonction législative qu'elles tiennent du suffrage « national... Nous estimons qu'un texte constitu-« tionnel seul peut créer ou indiquer l'organe à qui « sera confié une aussi grave attribution ».

Enfin, la question reparut en 1912. Elle motivait une interpellation de M. Maxime Lecomte, au Sénat.

---

(1) Mermeix. Au sein des Commissions, p. 20. Cf. étude sur la question, même ouvrage, p. 1 et suivantes.

(2) Cité par Pierre. Droit politique, supplément, p. 164.

Ce sénateur aurait voulu, lui aussi, que les Chambres soient, en temps de guerre, remplacées par des commissions, mais il déclarait que ce remplacement serait, en l'état de choses présent, une infraction à la Constitution ; il demandait au Gouvernement de prendre l'initiative d'une réforme constitutionnelle (1).

A quoi le ministre interpellé — c'était M. Millerand — répondait qu'il existait plusieurs projets et il ajoutait :

« Ce que je tiens à déclarer, puisque cette « idée résume et commande tout ce qui a été envi- « sagé en vue de la mobilisation, c'est qu'à ce mo- « ment tout, absolument tout, devra être subordonné « à l'unique pensée qui sera celle de l'unanimité des « Français : *A tout prix et par tous les moyens, nous « assurer la victoire,* et pour l'obtenir laisser à l'auto- « rité militaire chargée, et responsable des opérations « de guerre, sa pleine et entière liberté d'action ».

Seulement, le ministre se contentait de dire que ces projets de passage à l'état de guerre des pouvoirs publics existaient, mais il ne voulait ou ne pouvait dire en quoi ils consistaient réellement. Il n'en donnait même pas les grandes lignes directrices, sauf peut-être, ainsi qu'on l'a vu, cette idée de l'importance de la liberté à laisser au commandement. M. Mermeix fait remarquer que plus tard — dans la période 1914-1915, où M. Millerand sera de nouveau à la tête du ministère de la Guerre — il s'efforcera de faire

(1) Séance du 6 juin 1912. Déb. Parl. Sén., Son ord., p. 919.

prévaloir cette dernière idée, qu'il annonçait déjà ainsi en 1912 (1).

Bref, on n'avait abouti à rien dans ce domaine, bien qu'ainsi qu'on ait pu le voir la difficulté ait été aperçue. La raison en est d'ailleurs bien simple. Tous ces projets sans être aussi nets que celui de M. Castelin souhaitaient un effacement du législatif. On estimait qu'à une heure de crise, discuter devenait un péril, on craignait l'affolement et l'instabilité gouvernementale qui en serait la conséquence.

Ces raisons ont leur valeur. Seulement, il était difficile d'aboutir pratiquement à quelque chose de déterminé. Depuis de longues années, on assistait, dans l'application du régime parlementaire, à une rupture d'équilibre croissante au profit des Chambres et au détriment de l'autorité gouvernementale. Voter dès lors de tels projets, c'eût été aller à l'encontre d'un mouvement dont beaucoup sentaient la force, c'eût été demander au Parlement, qui augmentait sans cesse sa puissance, de voter son propre abaissement, précisément à un moment très grave, où il devait être plus pénétré que jamais de son importance. Certains, qui auraient souhaité l'effacement de ce Parlement, gardaient, dès lors, prudemment le silence, sentant qu'ils n'auraient pas été suivis par la majorité de leurs collégues. C'est probablement cela qui explique l'échec de toutes les propositions sur ce point. Il eut semblé que demander une abdication, même temporaire et justifiée par d'excellentes raisons, du Parlement, c'eût été détruire le régime lui-même.

(1) Cf. Mermeix. Au sein des Commissions, p. 23.

§ 2

LA QUESTION DES DEPUTES MOBILISABLES

Bien mieux, la simple question de savoir si le député mobilisable devait rejoindre son corps ne fut même pas résolue d'une manière ferme. Nous avons vu que c'est précisément à la suite de la discussion de cette question que l'idée d'une organisation complète des pouvoirs publics en temps de guerre surgit.

La question fut posée, tout d'abord en 1887, par M. de Martimprey, député du Nord au général Boulanger. La réponse de ce dernier est assez curieuse. Il estimait que les députés appelés sous les armes devraient immédiatement être considérés comme démissionnaires en vertu de l'article 7 de la loi du 30 novembre 1875, prévoyant qu'aucun militaire en activité de service ne pouvait faire partie de la Chambre. Mais la même disposition ne s'appliquait pas aux sénateurs (1).

A cette théorie, M. Pierre (2) objectait que le parlementaire n'est démissionnaire d'office que dans

(1) Mermeix. Au sein des Commissions, chap. I.
(2) Cf. Pierre, Droit politique, p. 327.

certains cas déterminés et que, d'autre part, il était de principe depuis 1789 qu'un député ne peut se voir empêché de remplir sa fonction législative ; ce qui, d'ailleurs, peut paraître inexact à un certain point de vue et discutable, puisque un député peut parfaitement se voir poursuivi devant les tribunaux si ses pairs ont décidé de lever l'immunité parlementaire. Remarquons de plus qu'avec un tel argument, on en arrive à conclure que le député devrait rejoindre les armées dans l'intervalle des sessions.

On aurait pu régler la question par une disposition législative formelle. On ne le fit pas. On eut recours à une espèce de pacte entre le ministre et le président de la Chambre, Floquet. Il fut décidé que chacune des Chambres déciderait si elle devait laisser partir ses membres aux armées et que si ce dernier cas était résolu par l'affirmative, les députés mobilisés ne seraient plus considérés que comme soldats.

Dans les années suivantes, diverses propositions furent faites à ce sujet, 7 juin 1890 proposition Dreyfus, F. Rabier et Villebois-Mareuil, également 7 juin 1890, proposition Castelin, Laur et Laisant, 14 juin 1890, Leveillé et Le Senne.

En 1906, un nouveau pacte fut conclu toujours entre le ministre de la guerre et le président de la Chambre, M. Doumer. Il fut décidé, cette fois, que les parlementaires mobilisables bénéficieraient seulement d'un sursis de huit jours, puis rentreraient dans le droit commun (1).

---

(1) Cf. Mermeix, op. cit., p. 7

Ce fut avec ce système d'une sorte de convention entre deux organes qu'on atteignit la guerre de 1914, d'un accord sans force juridique. On n'avait pas voulu créer une situation qui eut semblé un privilège et qui eut été une cause d'impopularité, croyait-on ; aussi, comme le dit M. Klotz, dans ses Souvenirs (1) « on « n'osa prévoir de peur de passer pour militariste ».

On aboutit donc à une situation curieuse. Tandis que certains députés rejoignaient leurs corps et y demeuraient, d'autres restèrent à Paris, au moins à partir du moment où les Chambres recommencèrent à siéger. D'autres enfin, en arrivèrent à pratiquer un véritable va-et-vient entre les tranchées et leurs assemblées respectives, agissant en quelque sorte à leur guise. Bref, il n'y eut aucune unité de solution dans une question pourtant grave ; chacun fit ce qui lui sembla bon de faire, et cette façon de procéder n'alla pas toujours sans inconvénient ; c'est ainsi, qu'en 1917, lors de l'offensive, l'un d'eux, à la fois député et officier d'état-major, crut devoir, en cette double qualité, faire une démarche assez singulière, que nous aurons l'occasion de relever dans la suite. Il faut avouer que ce manque de réglementation présentait donc une certaine bizarrerie.

---

(1) De la guerre à la paix, p. 10.

Titre III

LE GOUVERNEMENT ET LE COMMANDEMENT

A la différence de ce que nous avons pu remarquer dans les rapports du gouvernement et du Parlement, nous avions ici, dans ce domaine, une législation de prévision.

§ 1

LA FORCE ARMEE

L'existence nécessaire d'une force armée puissante est toujours un danger pour un régime quelqu'il soit, soit à cause du caractère des troupes qui la composent (armée de métier, mercenaires ou prétoriens), soit par suite de la popularité ou de la puissance effective du chef qui la commande.

Dans un régime à forme monarchique, que cette monarchie soit d'ailleurs constitutionnelle ou non, le roi est le chef direct de l'armée, Par ceci, le caractère loyaliste de celle-ci se trouve renforcé. Dans une répu-

blique, au contraire, aucune autorité ne peut remplacer le personnage royal avec la même force morale. Nous savons quelle place cette force morale occupe dans l'armée, dont les bases mêmes de l'organisation sont la hiérarchie et la discipline. De plus, notre histoire présente des exemples de régime qui s'imposèrent grâce à l'appui de l'armée. Les hommes qui furent au pouvoir après 1870 ont littéralement été hantés par le spectre du coup d'Etat.

D'une part donc, il fallait faire en sorte que les chefs de l'armée n'aient pas une autorité morale trop forte qui put causer des craintes pour le régime. Mais, d'autre part, la nécessité d'organiser un commandement, faute duquel on risquait des désastres, s'imposait. C'est une des formes du difficile problème de l'autorité en régime démocratique.

§ 2

SOLUTION

En temps de paix, la solution avait été recherchée et trouvée dans la subordination étroite du pouvoir militaire au pouvoir civil (1). Seulement, ce qui convenait à l'état de paix ne pouvait s'appliquer à l'état de guerre. En ce dernier cas, le pouvoir militaire recouvrait ses

(1) V. L. Thile. Pouvoir militaire et pouvoir civil. Thèse Paris, 1913, p. 122 et suivantes.

droits nécessairement. La raison indiquait qu'il fallait avoir recours à des techniciens, à des professionnels. Comme, d'autre part, il fallait que le travail soit préparé dès le temps de paix, on avait cru trouver la solution dans la diminution de pouvoirs par la collégialité. Un conseil supérieur de la guerre et non un généralissime existant durant le temps de paix, voilà ce qui avait été organisé par M. de Freycinet en 1888 (décrets du 12 et 25 mars). Il avait subi, dans les années qui suivirent d'assez nombreuses modifications avec des phases de subordination plus ou moins complète. C'était une réunion des futurs chefs d'armée, qui était présidée par le ministre de la guerre et son vice-président devait normalement être le général commandant en chef, mais seulement pour le temps de guerre. (1) Durant le temps de paix, le seul caractère qu'avait le commandement, c'était celui d'un collège. D'où garantie pour le régime. Le plus haut grade dans l'armée, au temps de paix, c'était celui de général de division. La loi de 1873 sur le recrutement, avait même prévu que les commandants de corps d'armée ne seraient titulaires de leur emploi — car c'était un emploi et non un grade — que trois ans au plus.

Enfin, une garantie supplémentaire existait encore. Il y avait séparation absolue en temps de paix entre

(1) Remarquons d'ailleurs que ce Conseil n'était pas le seul. Il existait un Conseil Supérieur de la Défense Nationale, réorganisé en 1875, présidé par le Président de la République, dont l'avis était exigé dans certains cas. C'était donc là une nouvelle preuve de ce morcellement du pouvoir militaire destiné à empêcher sa trop grande force.

l'armée proprement dite et le collège des généraux commandants futurs d'armées. Ainsi donc, ces derniers n'intervenaient pas dans la vie proprement dite de l'armée (1)

Affaiblir l'autorité du chef, organiser une sorte de collégialité, renforcer l'indépendance presque absolue régnant entre l'armée proprement dite et le conseil supérieur de la guerre, telles étaient les mesures prises pour empêcher tout coup d'Etat militaire. Mais, il y avait là un dilemme ; affaiblir ainsi le pouvoir militaire, c'était assurer la sécurité du régime, mais c'était aussi risquer de se trouver, au jour du péril, avec une organisation imparfaite.

M. Thile écrivait dans sa thèse, en 1913 : « On « doit se demander si le jeu des institutions républi- « caines s'oppose vraiment à ce que le pouvoir civil « accorde aux futurs chefs d'armée une confiance qu'il ne pourra leur refuser au moment de la guerre » (2).

Une idée nouvelle apparut en 1911, sous l'empire de préoccupations angoissantes pour la Défense Nationale. Il fallait une tête soit, mais cette tête serait le gouvernement lui-même.

C'est sur ces entrefaites que s'engagea à la Chambre le débat du 23 juin 1911. Il vaut la peine qu'on s'y arrête.

---

(1) A remarquer, dès lors, que l'armée dépendait uniquement du ministre et non du commandement. L'instabilité ministérielle (de 1871 à 1914, 41 ministres se sont succédés rue Saint-Dominique), offrait de graves inconvénients dans ce domaine.

(2) P. 139.

Le ministre de la Guerre d'alors, le général Goiran, avait en effet déclaré quelque temps auparavant au Sénat qu' « en cas de guerre, le gouvernement devait « conserver la haute direction de l'ensemble des opé- « rations » (1). Il avait également révélé que nous n'avions, à proprement parler, de généralissime, mais seulement un vice-président du Conseil supérieur de la guerre.

Ces déclarations avaient jeté un certain émoi et motivé une série d'interpellations de la part de M. André Hesse, de l'amiral Bienaimé, du commandant Driant, du général Pedoya.

M. Hesse devait critiquer d'abord l'inexistence d'un généralissime. Il rejetait l'argument prétendant que la tâche était trop lourde pour un seul homme, donnant l'exemple de Kouropatkine et Oyama dans la guerre russo-japonaise. « On a toujours pensé, disait-il que « le ministre de la guerre n'était qu'un préparateur, « un administrateur et qu'il y avait à côté de lui, « pour la conduite, la direction des armées, un homme « que vous appeliez vice-président du Conseil supérieur « de la guerre ou que vous le pariez de tout autre « titre, qu'il y avait un chef suprême et surtout, j'in- « siste sur ce point, préparé à l'avance.

M. André Hesse s'étonnait de ce changement de conception à ce sujet, surtout après les déclarations du précédent ministre de la guerre.

Passant au second point de vue, il s'étonnait encore de ce que le président du Conseil, M. Monis ait déclaré

(1) Discours de M. Hesse. J. O., Déb. Parl.

dans un interview qu'il appartiendrait au gouvernement de « déterminer l'objectif de cette action... ».

M. Hesse déclarait être effrayé de ces différences de vues révélant un état d'esprit particulièrement fâcheux en ces matières. Il se disait surpris de ce que le gouvernement veuille donner des instructions au commandement. Pour lui, ce serait une faute, car le gouvernement est « mobile et changeant ». L'unité de vue est nécessaire pour gagner une campagne. De plus, « le gouvernement se laissera guider par des consi-« dérations politiques », ce qui est un gros danger. Et il citait le précédent de Rouher qui, en 1870, donnait, dans un intérêt dynastique, l'ordre à Mac-Mahon de rejoindre Bazaine et le menait ainsi à Sedan.

« Le mal dont nous souffrons... disait-il, c'est qu'il « n'y a plus de direction, ni autorité ».

Il exprimait la crainte qu'on ne se laissât influencer par une mentalité que lui jugeait désastreuse et qu'il rapportait en ces termes empruntés à un article de presse. « Confier cette mission à un général même « de génie constituerait le plus grave péril ; si les « évènements le faisaient victorieux, quel ascendant sur « les masses populaires et quelles seraient ses tenta-« tives dominatrices ».

Il s'élevait avec force contre de tels raisonnements.

L'amiral Bienaimé montrait, après M. Hesse, la nécessité de l'unité et critiquait la « terreur des hommes et des chefs » que semblait avoir le régime.

Le général Pedoya examinait la question de la pluralité des fronts et concluait que le commandant en chef des armées du Nord-Est, où vraisemblablement serait le théâtre principal de la guerre devait « avoir le dernier mot avec les autres ». Il préconisait le système du généralissime, estimant le gouvernement « trop loin » pour pouvoir agir. Il citait Napoléon-III prétendant conduire, des Tuileries, la guerre de Crimée et le refus apposé par Pélissier. Le gouvernement peut donner des directives, disait-il, mais « seul « le chef suit et exécute son plan, qui peut se modifier « d'heure en heure ». Le gouvernement doit, d'après lui, faire confiance au général en chef qu'il a choisi.

Le commandant Driant concluait, comme l'amiral Bienaimé et M. Hesse, à l'unité de commandement, seule garantie du succès.

Toutes ces idées sont intéressantes parce qu'elles sont précisément celles qui seront mises en pratique en 1914. Elles sont présentées par les interpellateurs comme des solutions traditionnelles et conformes aux idées du moment. Elles ne paraissent pas, en effet, avoir soulevé, à cette époque, de vives protestations, tandis, qu'au contraire, on se rend parfaitement compte, à la lecture, que la réponse du ministre de la Guerre est assez embarrassée. Ce qu'il est curieux de constater, c'est que ce sera parfois ceux-là mêmes qui avaient défendu ces idées, qui critiqueront, quelques années plus tard, des solutions conformes à ce point de vue. Ce sera le cas pour le général Pédoya, par exemple, qui revendiquera en tant que président de la Commission de l'armée, un droit de contrôle étroit

sur les actes du général en chef. Nous aurons à constater le fait par la suite.

Toujours est-il qu'il nous faut reconnaître qu'il n'y a pas là une question de loyalisme, comme probablement le ministre Berteaux avait eu en vue, en 1912, c'est une question de substitution de compétence, de mainmise du gouvernement dans un domaine stratégique qui, auparavant, lui échappait.

C'est une constatation intéressante à faire, car si le gouvernement avait un certain rôle à remplir dans la préparation de la guerre (1) le général en chef agissait en pleine indépendance, dès que les opérations étaient engagées. La thèse défendue par le gouvernement en 1911 était donc une tentative pour continuer à assurer la conduite de la guerre au cours de celle-ci.

Le gouvernement était d'ailleurs battu, non seulement sur ce point, mais sur celui du commandement unique, puisque mis en minorité à cette séance du 23 juin 1911, il démissionnait. D'ailleurs, à la suite de ce débat, la situation restait la même : il n'y avait pas de chef unique pour notre armée, même pour le temps de guerre (2). L'article premier du règlement du service en campagne de 1913 disposait expressément : « Des forces qui agissent sur un même théâtre « d'opérations sont réunies sous un même commande-

(1) Art. 1er, § 2. Règlement du service en campagne de 1913. C'est le ministre qui « arrête l'ordre de bataille « initial réglant la répartition générale de ses forces ».

(2) Thile. Op. cit. L'auteur, dont l'œuvre date de 1913, critique d'ailleurs vivement le maintien de cette solution.

« ment ». En pratique, on pensait bien que ce serait le front du Nord-Est qui serait de beaucoup le plus important, sinon l'unique. Mais, il n'en restait pas moins qu'au point de vue moral, le fait qu'il existât un généralissime pouvait présenter d'excellents avantages. C'était un surcroit de force entraînant une plus grande confiance destinée donc à lui faciliter sa tâche, le seul titre suffisait pour cela.

Cependant, en 1911-12, un changement devait être apporté au régime en vigueur. Sous l'empire du danger croissant de la guerre imminente, on pensa que la séparation tranchée entre le Conseil supérieur de la Guerre et l'état-major était défectueuse au point de vue militaire, ce qui n'est pas douteux, car il n'y avait entre ces deux organes « aucune liaison », devait dire M. Millerand.

M. Messimy, qui avait succédé au général Goiran comme ministre de la Guerre prit, le 28 juillet 1911, un décret qui faisait du vice-président du Conseil Supérieur de la Guerre, c'est-à-dire du général en chef futur, le chef de l'état-major général.

« Voilà quelle était l'économie du décret de 1911, « devait dire M. Millerand, le 22 mars 1912, à la « Chambre, il paraît réaliser avec le plus de rapidité « et le moins de frottement possible le passage de « l'état de paix à l'état de guerre, ce qui est préci- « sément le but à atteindre ».

Le décret Messimy laissait, par contre, subsister, néanmoins, un chef qualifié chef d'état-major de l'ar-

mée, à qui l'on remit quelques atttributions touchant, notamment, le personnel.

Mais, M. Millerand voulait aller plus loin (1) encore que son prédecesseur dans la voie d'une liaison entre ces organes principaux de la Défense Nationale, voulant permettre au futur général en chef de tout préparer selon ses vues pour le plan de campagne conçu par lui (plan de campagne offensif, donc exigeant un gros effort de préparation et l'autorité militaire nécessaire pour le réaliser) trouvant nécessaire de lui assurer un contrôle sur le personnel, se décida à supprimer ce poste de chef d'état-major général de l'armée, par décret du 20 janvier 1912.

Nous avons donc, à cette époque, la situation suivante. C'est le même homme qui est à la fois pour le temps de paix chef d'état-major général de l'armée et pour le temps de guerre, général en chef.

Il est vrai que quelque chose de nouveau apparaît dans ces réformes de 1911-12. C'est l'existence d'un deuxième sous-chef d'état-major qui doit, en temps de guerre, rester à Paris et assurer la liaison entre le G. Q. G. et le ministère. Et ici, c'est une preuve que le ministère se réserve, par ce moyen, une possibilité d'intervention durant les opérations, ce qui est intéressant à noter (2).

---

(1) Millerand. Pour la Défense Nationale. V. préface.
(2) Cf. Thile, op. cit., p. 132.

Ainsi donc, par ces réformes de 1911-12, on arrive à donner un plus grand pouvoir en temps de paix au généralissime, mais, par contre, en temps de guerre, il y a une sorte de manifestation en sens inverse, au moins de la façon dont l'interprête M. Thile.

Encore une fois, on n'alla pas jusqu'à la solution du commandement unique, on maintient celle du général en chef sur un seul front.

DEUXIEME PARTIE

1914

CHAPITRE PREMIER

LA DÉCLARATION DE GUERRE ET LE PREMIER MINISTÈRE VIVIANI

Le 2 août 1914, le tocsin et les affiches de la mobilisation apprennent aux Français que le conflit est déchaîné. Le gouvernement, alors présidé par M. Viviani et dont le ministre de la guerre était M. Messimy, annonce, dans sa déclaration du 31 juillet, un peu pour la façade qu'il n' « entendait pas abdiquer com- « plètement de la conduite des opérations », ce qu'il faut néanmoins noter. C'est, en effet, en contradiction avec la théorie traditionnelle de laisser faire l'autorité militaire ; on peut donc déjà prévoir des difficultés qui ne tarderont pas à apparaître. M. Poincaré écrit, dans ses « Souvenirs » : « Ni la Constitution, ni la loi « n'ont réglé les rapports des pouvoirs publics en « temps de guerre. Encore moins, ont-elles déter- « miné les relations de l'éxécutif et du commande- « ment... C'est donc expérimentalement, par des « adaptations successives, qui exigeront la bonne vo-

« lonté de tous que nous allons être amenés à conci-
« lier le fonctionnement d'organes différents, mais éga-
« lement nécessaires à la vie nationale et à la prépa-
« ration de la victoire » (1).

Titre premier

L'ÉTAT DE SIEGE ET SES CONSEQUENCES

Le 2 août 1914, le président de la République prenait un décret proclamant l'état de siège pour toute l'étendue du territoire français. C'était quelque chose d'anormal. L'état de siège, c'est essentiellement, tel que le définissaient nos textes en vigueur, en l'espèce la loi du 9 août 1849, un régime tout à fait spécial où, dans un intérêt général, on soumet une région à un régime particulièrement rigoureux, certaines garanties de la loi étant suspendues ; c'est à l'autorité militaire, dont on estime que l'action a plus de vi-

(1) L'invasion, p. 66.

gueur et d'efficacité, qui se soucie moins d'opportunités n'étant plus de mise, que l'on remet les pouvoirs détenus normalement par les autorités civiles.

L'esprit de la loi de 1849 concevait ce régime uniquement pour les régions directement menacées ; en 1870, c'était d'ailleurs ce qui s'était produit, mais, en 1914, on est allé beaucoup plus loin, c'est le pays tout entier que l'on a atteint, et en une seule fois. C'était, non seulement reconnaître la gravité de la situation, mais encore on peut en déduire qu'il y a eu là une mesure destinée à mobiliser, à placer sous l'autorité militaire la nation entière. Reconnaître la nécessité de soumettre cette nation à une discipline rigoureuse, c'était proclamer déjà un certain effacement du pouvoir civil.

D'ailleurs, la procédure suivie à l'égard des Chambres va témoigner du même état d'esprit. Elles étaient normalement en congé. Le 2 août, un décret les convoque et les 3 et 4 août, elles votent, sans discussion, un certain nombre de projets de lois présentés par le gouvernement, puis elles s'ajournent sans qu'il y ait eu de protestation de ses membres. On peut en déduire, d'abord la reconnaissance de l'état de crise, se manifestant par la prédominance reconnue et indiscutée de l'élément militaire, et ensuite l'impression que l'on a de la brièveté probable de la crise. C'est ainsi qu'il faut expliquer l'effacement subit du législatif.

Titre II

EFFACEMENT DES POUVOIRS CONSTITUTIONNELS

§ 1

L'EFFACEMENT DU LEGISLATIF

Sentiment profond de l'état de crise ; confusément, on ressent que les évènements qui vont se produire sont de la compétence des techniciens et qu'il faut éviter de s'y mêler (1).

Et ensuite, on pense qu'il n'y a aucun inconvénient à agir de la sorte pour le régime parce que ce sera l'affaire de peu de temps. Dès lors, les Chambres,

(1) Il faut remarquer que, précisément, le seul, parmi les organes tant gouvernementaux que parlementaires, qui ne s'inclina pas complètement devant les nécessités militaires, nous le verrons par la suite, ce sera précisément le ministre de la guerre, qui est un ancien militaire de carrière lui-même, et qui, dès lors, pouvait penser avoir une certaine compétence en la matière.

cependant jalouses de leurs prérogatives, n'hésitent pas à confier de larges pouvoirs réglementaires au gouvernement.

Ce n'est d'ailleurs pas une délégation du législatif, c'est une simple extension qui n'est pas prohibée par la Constitution, tout simplement parce que celle-ci n'a pas fixé de délimitation entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

Constitutionnellement, tout semble régulier, même l'ajournement des Chambres, puisque la session ordinaire est terminée, mais on peut dire que ce résultat est dû en grande part à la souplesse de la constitution de 1875.

Le gouvernement put prendre, dans la suite, des décrets qui, manifestement, dépassaient son pouvoir normal, au moins en ce qui concerne notre droit constitutionnel coutumier.

Il n'y eut pas, à proprement parler, de violation de la Constitution, bien que certains aient voulu qu'il y ait eû violation de l'esprit de la constitution (1). D'autres, au contraire, y voient une solution qui a été prise « d'instinct », à ce début de campagne, car « la guerre exige des décisions à la fois fortes et ra-« pides ; c'est le propre du gouvernement d'avoir « l'aptitude à les prendre » (2).

---

(1) Esmein. Eléments de Droit Constitutionnel 7e éd. II, p. 422.

(2) Barthélémy et Duez, Droit Constitut., p. 648.

C'est moins les évènements qui imposèrent cette façon d'agir que le sentiment quasi unanime de l'opinion publique. En effet, les grandes opérations ne commencèrent qu'aux environs du 15 août A cette date, ces résultats étaient déjà atteints.

On peut voir, par là, la différence entre les pratiques suivies dans les différents pays parlementaires. En Angleterre, on eut recours à un système de lois de circonstances. On affermit l'autorité de l'exécutif en lui accordant des pouvoirs spéciaux, comme ceux donnés par le Defence of Realm Act, qui étaient vraiment les pleins pouvoirs du gouvernement en matière de presse et de circulation, par l'Aliens Restriction Act, pour la police des étrangers ; tout cela ajouté au pouvoir donné au roi par l'Army Act en cas de crise (1). Enfin, il faut ajouter, à côté de ces textes, la prérogative générale de la Couronne en cas de péril.

En France, nous n'avons rien de tout cela ; on aboutit à un régime de fait, régime de fait qui alla jusqu'à un effacement quasi total des divers organes constitutionnels, et même jusquà l'établissement, vers la fin de la guerre, d'un régime personnel en quelque sorte, et ce sans qu'aucune disposition formelle impliquant un changement dans les rapports des pouvoirs publics ne fut prise. La souplesse de notre Constitution permettait et facilitait l'application de ce régime de fait.

---

(1) JÈZE. Question des pleins pouvoirs. Revue Droit Public, 1917, p. 1.

Nous avons abouti, en 1914, à un effacement complet du législatif. Les Chambres, au mois d'août, se sont ajournées, à aucun moment elles ne sont intervenues, encore qu'il y ait eu quelques velléités de leur part, au moment où il fut question, pour le gouvernement, de quitter la capitale.

Le Parlement a ainsi accepté une retraite volontaire, comme s'il se méfiait en quelque sorte de lui-même, de l'impulsivité de certains de ses membres. En agissant ainsi, il répondait évidemment aux vœux du Gouvernement. D'ailleurs, il prévoyait que cet écart des affaires ne serait que momentané, de très courte durée.

M. Poincaré, dans ses « Souvenirs » a montré la nervosité qui régnait chez beaucoup de parlementaires, chacun s'imaginant posséder la recette la meilleure pour favoriser le sort de nos armes. Chacun voudrait participer à l'œuvre du gouvernement (1).

« Innombrables, en effet, sont les hommes, qui, « de très bonne foi, se jugent indispensables au « pays », écrit-il (2), à propos d'un élargissement du ministère dont il était question. Fatalement, il y aurait eu des mécontents, des impatients. Cela devait même gêner la formation de ce ministère élargi qui ne fut

---

(1) Poincaré. L'Invasion, p. 217.

(2) Ib. p. 17.

constitué que le 26 août 1914. Il y avait trop de candidats sur les rangs.

Il est vrai que le Gouvernement utilisa une partie de ces bonnes volontés, en créant, le 6 août 1914, une Commission dite « Commission supérieure chargée « d'étudier les questions intéressant le ravitaillement « de la population civile », où l'on fit rentrer un certain nombre de personnalités politiques les plus en vue, ce qui était un moyen élégant d'occuper leur activité, en empêchant qu'elle ne s'exerçât aux dépens du ministère.

Dès lors, on comprend que M. Galli, député de Paris, ait pu écrire (1) avec raison :

« J'ai souvent pensé que si les Chambres eussent « été alors réunies, nous aurions difficilement échappé, « lorsque tant d'hommes politiques et non des moin- « dres, perdaient la tête et s'agitaient, à une crise « de gouvernement, peut-être même à une crise de « commandement qui aurait singulièrement contrarié « le plan de notre état-major, ceux qui aboutirent quel- « ques jours plus tard, à la belle victoire de la Marne ».

(1) La Guerre à Paris, p. 156, cité par Barrière.

§ 2

L'EFFACEMENT DE L'EXECUTIF

LES RAPPORTS ENTRE LE COMMANDEMENT MILITAIRE ET LE GOUVERNEMENT

Après avoir ainsi constaté cet effacement du Parlement, il nous faut maintenant déterminer comment allait se régler la question des rapports entre le Gouvernement et une nouvelle autorité spéciale au temps de guerre : le Haut Commandement militaire. M. Barrière, dans sa thèse, a soutenu que le Gouvernement, après avoir, dans la première partie de la guerre, annihilé le législatif avait, à son tour, été débordé par les évènements et aurait, en quelque sorte, abdiqué devant le Haut Commandement (1), malgré sa déclaration de juillet 1914, qui, on s'en souvient contenait toujours cette réserve, ne pas intervenir dans les opérations militaires, formule assez élastique, car il est bien difficile, en ces matières, de délimiter, de façon précise, les deux domaines ,l'action gouvernementale et l'action militaire de commandement.

Il faut d'ailleurs indiquer que, même si le gouvernement était décidé à abdiquer de la façon la plus large

(1) Pierre Barrière. Le Droit Public français dans la première période de la guerre. Thèse Paris 1922, p. 40.

de son autorité, quant à la conduite militaire de la guerre, il lui restait néanmoins à assurer un rôle très important d'administrateur, de préparateur, de fournisseur aux armées ; également, il y a un rôle de politique intérieure et enfin un rôle diplomatique d'une importance capitale.

Ceux qui, comme M. A. Ferry déclareront, dans la suite que le G. Q. G. a joui d'un « pouvoir sans « limite, tel que personne n'en avait jamais eu en « France », qui parleront d'une véritable dictature exercée par le G. Q. G., oublient, il nous semble, que jamais le Gouvernement n'a eu à céder ces prérogatives, que par exemple, au point de vue diplomatique, il n'a jamais cessé d'exercer son action.

L'état de siège établi par le décret du 2 août 1914, donnait déjà une grosse importance à l'autorité militaire.

De plus, dans la « zone des armées », l'autorité du G. Q. G. était absolue. Un arrêté ministériel du 2 août 1914, délimita cette zone à 8 départements et quelques arrondissements. Après la retraite qui suivit les premières opérations, on y engloba d'autres départements et arrondissements (1). N'oublions pas qu'aux termes de l'art. 2 du Règlement du service de campagne de 1913, c'est au général en chef seul qu'il appartient de demander des modifications quant à l'étendue de cette zone.

---

(1) Cf. Mermeix. Au sein des Commissions, p. 26.

A côté de ces pouvoirs certains, que lui conféraient l'établissement de l'état de siège et l'existence de la « zone des armées ». (1) le G. Q. G. allait bénéficier également de l'état d'esprit du gouvernement, un peu débordé, lui aussi, par les évènements, qui allait, d'une façon générale, loin de chercher à rogner ses attributions, lui faciliter leur extension.

M. Galli, député de Paris, pouvait dire, dans son livre « l'Offensive française de 1917 » (2) :

« ...En raison même du danger reconnu des ingé-
« rences du pouvoir civil dans le domaine du pouvoir
« militaire en temps de paix, une réaction toute natu-
« relle au bon sens se fit brusquement, aussitôt après
« la déclaration de guerre, afin d'assurer l'indépen-
« dance illimitée du Commandement suprême.

---

(1) Ib., p. 27.

A. Ferry. La guerre vue d'en haut et d'en bas. Une note du 10 août du ministre de la Guerre (J. O. du 12) décida que, dans la zone des armées, le général en chef exercerait tous les pouvoirs accordés à l'autorité militaire par la loi de 1849. Sur l'Etat de siège, p. 27.

(2) P. 17.

Titre III

L'ACTION DU COMMANDEMENT

Dès lors, puisqu'on lui laissait la liberté, d'ailleurs avec de bonnes raisons, le G. Q. G. s'organisa en pleine indépendance. Il faut reconnaître qu'il allait avoir affaire à de très graves difficultés, dans la première période de la guerrre, jusque vers le 10 août, pour mener à bien la mobilisation et la concentration d'une armée de plusieurs millions d'hommes, ensuite pour engager les offensives prévues. Pour réussir des opérations d'aussi vaste envergure, il fallait un pouvoir de décision rapide et une autorité indiscutée. Il fallait lui faire confiance, afin qu'à son tour, il inspirât la confiance au pays. Il fallait qu'il n'ait pas à tenir compte, autant que possible, de considérations qui auraient pu gêner son action.

C'est ainsi, par exemple, que notre gouvernement aurait voulu — et il ne dut pas s'en cacher au général Joffre — porter secours à la Belgique envahie. Mais Joffre ne céda pas sur ce point. Il eut été certainement opportun d'agir de la sorte, mais c'eût été bouleverser tout notre plan de concentration des unités. On

aurait risqué d'engager la lutte dans des conditions défavorables. JOFFRE attendit d'avoir réuni ses armées avant d'entamer ses offensives. Fidèle à son mot d'ordre, le gouvernement n'insista pas (1).

Encore une fois, il fallait agir avec précision, rapidité et secret. C'est surtout dans l'offensive que la surprise s'impose, on pouvait objecter que cela n'explique qu'insuffisamment pourquoi, une fois la campagne engagée, le G. Q. G. livra si parcimonieusement, au Gouvernement, des renseignements.

M. POINCARÉ fait plusieurs allusions à ce secret dont le G. Q. G. enveloppe son action.

M. MESSIMY a, après la guerre, déclaré que le G. Q. G. avait littéralement « sequestré » le gouvernement (2).

Le général en chef, fort de sa responsabilité, entendait rester maître de mener les opérations offensives prévues, puis le redressement après les premiers échecs.

---

(1) On peut se demander si ce ne fut pas par suite de ce désir et de ces sollicitations que JOFFRE décida d'envoyer le corps de cavalerie SORDET en Belgique ; geste qui fut certainement excellent au point de vue politique parce qu'il suscita l'enthousiasme des populations belges, mais le résultat militaire fut nul. Par contre, ce corps s'usa littéralement dans son immense randonnée.

(2) Déposition de M. MESSIMY à la Commission d'enquête de BRIEY. Cité par Pierre BARRIÈRE, op. cit.

C'est entendu, mais il semble qu'il aurait pu, au moins, tenir le gouvernement au courant des évènements.

Mais, il faut constater qu'en définitive, les premiers engagements ont abouti à des échecs. S'il est humain de ne pas révèler des insuccés, il semble nuisible de jeter inutilement l'alarme, surtout lorsqu'on a l'espoir, comme c'était le cas, d'obtenir un prompt rétablissement de la situation, qui ne peut d'ailleurs être obtenu qu'avec un moral excellent du pays.

Enfin, il faut tenir compte que la guerre de 1914 n'est pas celle des années suivantes, où une opération montée réussit ou ne réussit pas. Ici, nous sommes en pleine guerre de mouvement, où en quelques jours, en quelques heures même (et la bataille de la Marne l'a prouvé), la situation peut être complétement changée.

Dès lors, le G. Q. G. croit bon de ne révèler que ce qu'il juge utile, faisant passer le point de vue stratégique avant toutes les autres considérations. Joffre ne s'en cacha pas d'ailleurs, et il devait expliquer sa conduite dans une lettre à Galliéni, en date du 8 octobre 1917, alors que ce dernier était gouverneur de Paris.

« Je vous serai reconnaissant, écrivait-il, de ne pas « envoyer au Gouvernement de renseignements rela- « tifs aux opérations. Dans les comptes rendus que « je lui envoie, je n'ai jamais fait connaître le but « des opérations en cours, ni mes intentions, ou du

« moins, dans ce que je lui dis, je lui indique les « parties qui doivent rester secrètes. En agissant « autrement, certaines opérations pourraient parvenir « à la connaissance de l'ennemi en temps utile pour « lui. C'est pour cela que je considère comme indis- « pensable que je sois le seul à traiter ces questions « avec le Gouvernement, parce que je suis le plus à « même de juger ce qui peut être dit » (1). C'était tracer, un peu brutalement, sa ligne de conduite.

Et, en agissant de la sorte, le G. Q. G. était peut-être guidé par une autre idée qui expliquerait son attitude à l'égard du Gouvernement. A propos d'une lettre envoyée directement au président de la République, sans passer par le ministre, ce qui avait motivé une protestation du président du Conseil, M. Poincaré avait interrogé à ce sujet les officiers de liaison du G. Q. G. et nous dit-il (2) : « J'ai cru com- « prendre, par leur réponse, que le G. Q. G. se « considérait, en temps de guerre, comme tout à fait « indépendant du Gouvernement et qu'il n'acceptait, « au-dessus de lui, que l'autorité nominale et irres- « ponsable du Président de la République » (3).

---

(1) Mémoires de Galliéni, p. 158.

(2) Poincaré, op. cit., p. 169.

(3) A remarquer que ce processus est presque normal dans une monarchie même parlementaire où le général en chef relève directement du monarque (prérogative royale quant à l'armée).

Cette idée, M. Poincaré la signale comme « contraire à l'esprit de nos institutions républicaines ».

S'il est dit, dans la Constitution, que le Président de la République dispose de la force armée, il ne faut pas oublier qu en réalité, il est lié par l'obligation du contreseing ministériel.

M. Poincaré exprime l'idée que le ministre de la Guerre a surtout une besogne administrative, tandis que, d'après lui, « c'est au gouvernement tout entier « qu'il appartient, sous sa responsabilité devant le « Parlement, de déterminer les conditions générales « politiques, financières, économiques, diplomatiques « dans lesquelles doit se poursuivre la guerre. Dès « lors, il est indispensable que le G. Q. G. ne s'isole « pas dans une tour d'ivoire et ne se dérobe pas à « tout contrôle. Sans doute ce serait une dangereuse « absurdité que de laisser le gouvernement intervenir « dans la conduite des opérations militaires, mais il « doit être plus renseigné qu'il ne l'a été jusqu'ici » (1).

Et M. Poincaré exprime la craine que si le gouvernement ne peut exercer aucun contrôle, le Parlement ne « substitue son rôle à celui du Gouvernement et « pousse jusqu'à l'abus sa propre intervention qui « pourrait, elle, devenir périlleuse, par la multiplicité « désordonnée de ses initiatives » (2).

---

(1) Ib., p. 169-170.

(2) Ib., p. 170.

Titre IV

LES TENTATIVES D'ACTION DU MINISTRE DE LA GUERRE

Mais il convient peut-être de remarquer que si le ministre de la guerre, et aussi le Gouvernement peuvent, avec quelque raison, se plaindre de n'avoir pas été renseignés suffisamment, de son côté, le ministre de la Guerre a parfois pris, de sa propre initiative, des mesures qui semblent avoir été d'ordre purement militaire, sans toujours même en référer au commandement.

C'est ainsi, qu'en ce qui concerne la défense de Maubeuge, le ministre de la Guerre, M. Messimy, jugeant, d'après les renseignements communiqués par le gouverneur, que celui-ci était en-dessous de sa tâche « croyait devoir prononcer la révocation du « gouverneur et son remplacement par le général « Decaleux » (1) (*Officiel*, du 8 août), décision qui était d'ailleurs rapportée le 9 par télégramme, après le résultat de l'enquête du général Pau.

(1) Général Palat. La Victoire de la Marne, p. 16 et 17.

Tout ceci s'était fait sans que le G. Q. G. en ait été averti (1).

De plus, il semblerait actuellement établi, bien qu'il y ait eu des controverses sur ce point, que l'évacuation de Lille fut ordonnée par le gouvernement à la suite d'une démarche faite en ce sens par diverses personnalités politiques de la région du Nord auprès du président du Conseil (2).

Et cette évacuation, pourtant grave, puisqu'il s'agissait de l'abandon d'un point d' appui sérieux qui, légalement, constituait une place de guerre non déclassée, semble avoir été ordonnée sans que le G. Q. G. en ait eu connaissance, puisque le 24 août, jour de l'évacuation, arrivait à Lille, l'ordre du G. Q. G., de faire replier les dépôts ; il semble donc qu'il ne prévoyait nullement que la place serait évacuée lorsque son ordre parviendrait.

Bien plus, « M. Engerand (lettre du 23 novembre « 1918 à la *Dépêche*, numéro du 29), affirme que le « général en chef manifesta la plus vive irritation « quand il apprit l'évacuation de Lille sur un ordre « direct du ministre et contrairement à ses intentions

---

(1) Cette révocation eut un effet très regrettable. Car le gouverneur eut le tort de ne pas porter le rapport de cette décision à la connaissance du public. Il s'ensuivit le discrédit du gouverneur dans la presse et l'opinion publique locale. Cf Palat, op. cit., p. 17.

(2) Général Palat. La retraite sur la Seine, p. 14 et suivantes.

« avérées. C'était un empiétement des plus caracté-
« risés sur ses attributions essentielles » (1).

Enfin, il semble également qu'au moment de l'avance des Allemands vers Paris, le ministre de la Guerre ait été jusqu'à donner de véritables ordres militaires au G. Q. G., Emu de la situation, le ministre envoya, le 25 août 1914, à 5 heures du matin, l'ordre suivant : « Ordre au général commandant des armées
« du Nord-Est : Si la victoire ne couronne pas le
« succès de nos armes et si les armées sont réduites
« à la retraite, une armée de trois corps d'armée au
« minimum devra être dirigée sur le camp retranché
« de Paris, pour en assurer la garde. Il sera rendu
« compte de la réception de cet ordre. *Signé* : Messimy (2).

---

(1) Ib., p. 28. Toute cette question est longuement discutée dans cet ouvrage, avec preuves à l'appui (date des décisions, témoignages divers).

M. de Thomasson, dans son livre déjà cité « Le Revers de 1914 et ses causes » a également mis en relief le fait que ce fut sur un ordre du ministre que Lille fut évacué.

Le même auteur, dans son livre « Les préliminaires de Verdun » attribue d'ailleurs à des dispositions du Règlement du service de place de 1908 défectueuses parce qu'elles mettaient le commandement des places de guerre à la fois sous l'autorité du commandement en chef et du ministre. Ce régime hybride n'était d'ailleurs pas en harmonie avec les dispositions du règlement de conduite des grandes unités de 1913, qui, on s'en souvient, préconisait une stratégie offensive.

Il importe de souiigner ici l'influence de certaines réglementations sur des faits de guerre.

(2) Poincaré. L'Invasion, p. 176.

Il est certain que l'abandon de Paris eut été une faute au point de vue politique ; il était du devoir du Gouvernement d'attirer l'attention du général en chef sur ce point, d'insister même, mais donner des ordres fixant même le chiffre des forces à distraire du gros de l'armée était peut-être une façon peu adroite d'obtenir le résultat désiré, c'était même risquer un conflit regrettable, si opportune que fut encore une fois la mesure proposée.

M. Poincaré semble beaucoup mieux se rendre compte de la situation, lorsqu'il trouve que « l'envoi des corps réclamés » dépend « avant tout, de possi-« bilités matérielles que Joffre est seul en mesure « d'apprécier » (1).

Les mêmes difficultés devaient se produire d'ailleurs entre le ministre de la Guerre anglais, lord Kitchener et French, commandant l'armée anglaise. Lord Kitchener avait, en effet, en octobre 1914, soustrait quelques troupes opérant en Belgique sous le com-

---

(1) Poincaré. Ib., p. 214.

Il était permis de supposer que si M. Messimy était resté au ministère de la Guerre, qu'un conflit aurait fini par se produire entre le ministre et le G. Q. G. En effet, M. Messimy, en faisant ses adieux au président de la République, lui laisse « une sorte de testament » (Ib., p. 212), constituant un véritable ordre d'opérations pour la défense de Paris.

M. Poincaré lui ayant fait cette remarque : « Ni le gou-« vernement, ni moi, nous ne pouvons, dans une question « essentiellement militaire, substituer notre autorité à celle « du commandement » (Ib., p. 213). M. Messimy n'en persiste pas moins à ce que son travail soit communiqué au nouveau ministre de la Guerre.

mandement de Rawlinson (7e D. I. et 3e D. C. britanniques), et leur donnait directement des ordres en vue de préserver Anvers de l'occupation allemande.

Le maréchal French, dans son livre « 1914 », a d'ailleurs protesté contre une façon d'agir qui lui paraissait préjudiciable à la bonne conduite des opérations. Sa critique est nette :

« Si j'avais été libre d'exercer la plénitude de mes « fonctions de commandant en chef de l'armée britan- « nique en France, j'aurais assurément donné des or- « dres touchant le dispositif de ces troupes. Je regrette « d'avoir à dire ici mon opinion très nette : ce qui « aurait dû être fait durant ces jours critiques (1) « ne l'a pas été grâce uniquement aux essais tentés « par lord Kitchener de réunir dans sa main les « rôles séparés et distincts de ministre à Londres et « de général en chef en France. Je crois avoir le « droit, dans l'intérêt de mon pays, en pensant aux « guerres où nous pourrons être engagés dans l'ave- « nir, je crois avoir le droit d'exposer ici complètement « les faits. Le désastre de Sedan fut dû en « partie à l'ingérence de Paris dans les opérations de « l'armée et la guerre civile d'Amérique se prolongea « au delà des prévisions grâce à l'intrusion répétée « du secrétaire d'Etat dans le commandement » (2).

---

(1) Octobre 1914.

(2) French « 1914 », p. 160. Traduction française.

CHAPITRE II

LE NOUVEAU MINISTÈRE

Titre premier

LES DIFFICULTES ENTRE COMMANDEMENT ET GOUVERNEMENT S'APAISENT

§ 1

LA PERSONNALITE DU NOUVEAU MINISTRE DE LA GUERRE

Mais un changement devait se produire à cette fin d'août 1914. Depuis le début de la guerre, le cabinet VIVIANI semblait à bien des gens et au chef de l'Etat lui-même, établi sur des bases beaucoup trop étroites. On estimait qu'il convenait de le renforcer par l'adjonction de certaines personnalités politiques. On avait proclamé l'union des partis devant le danger

commun. Il semblait qu'à l'exemple de la Belgique, il fallait réaliser un ministère adéquat à ces déclarations. Mais, on craignait d'avoir affaire à trop de candidats, peut-être aussi de réveiller des discussions parlementaires, puisque le décret de clôture des Chambres n'était pas pris encore. D'autre part, pour le Gouvernement prendre ce décret, n'était-ce pas affirmer ouvertement sa méfiance envers les Chambres et son désir de se gouverner sans elles.

On fit un effort pour constituer un ministère plus solide en y faisant entrer ces personnalités dont nous avons parlé. Ce changement eut lieu le 26 août 1914. Si M. Viviani conservait la plupart de ses collaborateurs, des hommes politiques qui n'eussent probablement pas été agréés de la majorité en temps de paix entraient dans la nouvelle combinaison ministérielle : M. Ribot, renversé un mois auparavant par la même Chambre (1), M. Briand, classé comme « ennemi des syndicalistes » (2), M. Delcassé, dont la politique étrangère avait été mise en cause quelques années auparavant. Une place était faite à des représentants du parti socialiste, à MM. Sembat et Guesde.

Cependant, la droite et le centre droit (action libérale et fédération républicaine) continuaient à être exclus du Gouvernement, solution peu logique, regrettée par le président de la République (3), surtout après

(1) Barrière. Th. précitée, p. 40.

(2) Ib.

(3) Poincaré. L'Invasion, p. 182.

l'exemple de la Belgique, où, malgré une majorité catholique, homogène, libéraux et socialistes avaient été appelés à collaborer au Gouvernement.

Enfin, un changement important résidait dans le fait du départ de M. Messimy. En effet, ce va être fini des tentatives d'intervention dans les opérations (1). Son successeur était M. Millerand ; on se souvient que ce dernier, interrogé au Sénat le 6 juin 1912, alors qu'il était ministre de la Guerre, sur les rapports futurs entre pouvoirs publics en temps de guerre, avait répondu qu'il fallait « laisser à l'autorité « militaire, chargée et responsable des opérations « de guerre, sa pleine et entière liberté d'action » (2).

Ainsi donc, le nouveau ministre de la Guerre avait, dès 1912, fixé la ligne de conduite qu'il entendait suivre. L'indépendance du G. Q. G. non seulement n'était pas menacée, mais elle allait encore se trouver accrue de ce fait.

---

(1) Ib., p. 180. Sur les griefs reprochés à M. Messimy, voir L. Cornet, sénateur, secrétaire de la Commission de l'armée au Sénat. Histoire de la guerre, tome , p. 190-191.

(2) Voir plus haut Cf. Mermeix. Au sein des Commissions, p. 23.

§ 2

LES EVENEMENTS

D'ailleurs, les évènements qui vont, à cette fin d'août 1914, aller en se précipitant exigeront en quelque sorte cette indépendance. Ce va être l'invasion du territoire, le recul continu de nos armeés, Paris menacé ; Joffre, dont les armées sont cependant, en définitive, intactes, entend bien faire face à l'adversaire et engager la bataille décisive.

Ce n'est pas le moment de songer à s'immiscer dans la conduite d'un homme qui a à assumer une telle responsabilité. Il aura besoin, au contraire, de toute son indépendance pour résoudre un si formidable problème.

Puis, c'est la victoire de la Marne ; les Allemands reculent, mais restent accrochés au sol. Il n'y a pas un instant à perdre pour exploiter le succès, essayer de chasser l'ennemi du territoire français. Un autre danger surgit : c'est la menace d'un débordement à gauche et ce sera la course à la mer ; ce ne sera que combats incessants jusque la fin de l'année, où les adversaires épuisés s'arrêteront.

Enfin, et c'est encore une raison qui va expliquer ce qu'on a appelé la dictature de la Marne, un pro-

blème nouveau va surgir : c'est celui des approvisionnements en matériel, en munitions, car l'usure, en ces quelques mois, a été terrible. C'est un immense champ d'activité qui va s'ouvrir pour le gouvernement tout entier, plus particulièrement pour le ministre de la Guerre, tâche à laquelle M. Millerand doit s'adonner sans tarder.

D'autre part, l'action du gouvernement, en admettant qu'elle eut voulu s'exercer en de telles circonstances, devait se trouver singulièrement entravée par un fait nouveau.

---

§ 3

LE DEPART DU GOUVERNEMENT A BORDEAUX

Dès le 29 août 1914 (1), il est question, pour le Gouvernement, de quitter Paris menacé par l'invasion. Ce départ semble indispensable au G. Q. G. et au gouverneur de Paris, est également préconisé

(1) Poincaré. L'Invasion, p. 208.

par le ministre de la Guerre lui-même et une partie des ministres, tandis qu'une certaine résistance se manifeste chez d'autres et chez le président de la République. Néanmoins, la menace vers Paris devient si grave que le Gouvernement se décide à gagner Bordeaux, le 3 septembre, après avoir adressé au pays un manifeste où il était dit « ...C'est au gouvernement « qu'il appartient de diriger cette résistance opiniâtre... « Mais, pour donner à cette lutte formidable, tout son « élan et toute son efficacité, il est indispensable que « le gouvernement demeure libre d'agir. A la demande « de l'autorité militaire, le gouvernement transporte « donc momentanément sa résidence sur un point du « territoire, d'où il puisse rester en relations cons- « tantes avec l'ensemble du pays. Il invite les membres « du Parlement à ne pas se tenir éloignés de lui pour « former, devant l'ennemi, le faisceau de l'unité na- « tionale » (1).

En même temps que paraissait ce manifeste, le 3 septembre 1914, le décret de clôture des Chambres était promulgué, sans que ce décret ne soulevât de sérieuse controverse.

Durant toute cette période — septembre 1914 — l'action gouvernementale subit un effacement certain dû à la gravité de la situation militaire, dont dépend le sort même de la Nation. Son éloignement de Paris, un certain désarroi (1) dans un tel bouleversement, la

(1) Galliéni, dans ses mémoires : « J'avais d'ailleurs « l'impression que l'indécision et le désarroi régnaient en « maîtres, parmi nos ministres ».

pensée de la plupart de ses membres que leur intervention dans les opérations serait nuisible ou tout le moins inutile, l'opinion d'un ministre de la guerre entendant faire respecter la liberté du commandement, suffisent à expliquer cet effacement. Néanmoins, les questions diplomatiques et le problème des approvisionnements de tout genre constituent déjà un champ important d'activité. On compte que notre victoire de la Marne et les efforts faits pour la compléter vont amener un prompt résultat. C'est une période d'attente, anxieuse pour beaucoup, où l'on se contente d'accepter les renseignements que le G. Q. G. juge utile de transmettre.

Titre II

LA CRAINTE DU COUP D'ÉTAT

Une seule fois, cependant, le Gouvernement devait concevoir une certaine inquiétude pour le régime.

Le général Galliéni, gouverneur de Paris depuis le 26 août 1914, qui avait reçu mandat de défendre la ville, avait cru bon d'adjoindre à son état-major un « bureau des affaires civiles », présidé par M. Doumer, sénateur. L'autorisation, demandée par lui,

avait soulevé une légère discussion au sein du Gouvernement ; M. Poincaré nous la rapporte (1). M. Millerand, ministre de la Guerre, était d'avis que le gouverneur était libre de faire ce qu'il jugeait bon dans le camp retranché et que « le gouvernement n'avait pas à intervenir ». C'était aussi l'avis de M. Poincaré, qui estimait que « le gouvernement doit « s'en remettre au général Galliéni.

D'autres ministres déclaraient que cette théorie semblait « limiter les pouvoirs du gouvernement » et insistaient sur « l'inconvénient de confier un rôle admi- « nistratif important à un homme politique (en l'espèce « M. Doumer) à côté du préfet de police et du préfet « de la Seine, dont les attributions seraient restrein- « tes ». Interrogé, Galliéni faisait savoir que cet organe lui paraissait indispensable, au point qu'il était disposé à donner sa démission s'il n'obtenait satisfaction.

Mais, finalement, on lui accordait l'autorisation sollicitée avec une petite réserve ; on spécifiait que le préfet de police et le préfet de la Seine dépendraient toujours directement du Gouvernement.

Ainsi donc, l'emportait l'avis de MM. Millerand et Poincaré, persuadés de la nécessité de laisser à l'autorité militaire la liberté la plus large, compatible bien entendu avec le régime politique lui-même.

---

(1) Poincaré, L'Invasion, p. 252.

Et en même temps, se réalisait une des applications de cette thèse adoptée plus tard par le Conseil d'Etat que l'état de crise est un état qui se suffit à lui-même. On permettait ainsi de créer, sans décret ni pièce officielle, comme nous dit M. Barrière (1), une organisation nouvelle des pouvoirs civils.

Néanmoins, un certain malaise devait subsister, dû à cette situation. Le Gouvernement dépêchait, auprès du gouverneur de Paris, l'un de ses membres, M. Albert Thomas, sous couleur de lui faire apporter l'aide des organisations syndicales, mais, en réalité, pour voir l'usage que ferait Galliéni de la liberté qu'on lui avait ainsi concédée. Ce qui semble le prouver, c'est qu'au retour de M. Thomas, à Bordeaux, le 8 septembre 1914, les renseignements rapportés par ce dernier, jettent un émoi parmi les ministres : « Je « vois un moment, écrit M. Poincaré, où, effrayés « de ces nouvelles, plusieurs ministres, dont M. « Viviani lui-même, vont redouter un coup d'état ou « un pronunciamento ». M. Poincaré fait confiance au loyalisme de Galliéni (2). Néanmoins, pour calmer les appréhensions, il est décidé que deux ministres, MM. Briand et Sembat iront enquêter à Paris. Les résultats de cette enquête rassurèrent, d'ailleurs, les esprits.

---

(1) Thèse précitée, p. 49. M. Barrière ajoute qu'un décret du 2 septembre avait supprimé le conseil municipal et conseil général de la Seine.

(2) Poincaré. « L'Invasion », p. 266-267.

CHAPITRE III

ATTÉNUATION DE L'ÉTAT DE CRISE MILITAIRE APRÈS LA MARNE

Titre premier

LE GOUVERNEMENT

Avec octobre commence une nouvelle phase de cette période 1914. L'état de crise s'est atténué. Les armées se sont cristallisées dans leurs lignes de tranchées. L'invasion brusquée n'est plus à craindre. Dès lors, un mouvement inverse à celui qui s'est produit au moins d'août, va avoir lieu. M. BARRIÈRE, dans sa thèse, le qualifie de « déclin de la dictature de la Marne » (1).

(1) BARRIÈRE. Thèse précitée.

Les pouvoirs publics vont, peu à peu, reprendre ou essayer de reprendre les attributions qu'ils avaient abandonnées.

C'est ainsi que le Président de la République et le ministre de la Guerre vont visiter le front. Paris recouvre son administration normale. Dans le pays, un certain retour aux luttes politiques se produit. Le Gouvernement rentre de Bordeaux et aura la possibilité matérielle de s'occuper de la conduite de la guerre, et il montre, à ce point de vue, une discrétion remarquable.

Une chose demeure, c'est l'indépendance des G. Q. G. Il y a là une question de psychologie qui s'impose. On ne peut oublier le rôle joué par eux aux heures de crise. C'est à peine si le Commandement autorise la visite au front de MM. Deschanel et Ribot, présidents des Assemblées.

Titre II

LE PARLEMENT

En outre, on commence à voir se manifester un réveil de l'activité parlementaire. La cause en est également, la cristallisation de la guerre.

Le Gouvernement juge utile de convoquer, les 22 et 23 décembre 1914, pour une ultime session extraor-

dinaire les deux Chambres, comme pour s'excuser du rôle effacé qu'il leur a fait jouer. En effet, les paroles prononcées par M. Viviani, au cours de cette « session, peuvent sembler un peu ironiques : « ..il « (le Parlement) sait que le Gouvernement accepte « avec déférence son contrôle nécessaire, que sa con- « fiance lui est indispensable et que se souveraineté « sera respectée » (1).

Comme d'ailleurs à la session du 4 août, les Chambres votèrent sans débats et à l'unanimité, tous les projets de lois présentés par le Gouvernement, y compris six douzièmes provisoires, le Gouvernement désirant avoir les coudées franches sur ce point.

Aucune opposition ne s'est donc manifestée à la Chambre, ni au Sénat. Mais déjà, M. Poincaré signale quelques intrigues de couloirs ; notamment en ce qui concerne la Commission de l'armée du Sénat, on voit s'y dessiner un mouvement : « Suivant un « mot que l'on colporte au Sénat, écrit M. Poincaré, « à la date du 21 décembre, on reproche à Millerand « d'élever une statue à Joffre et de se mettre lui- « même dans une niche du piédestal. En d'autres « termes, on prétend qu'il laisse trop faire le général « en chef, le G. Q. G. et les bureaux.

« Il est vrai qu'on se plaindrait beaucoup plus en- « core, et peut-être avec beaucoup plus de raison, s'il « avait la fatuité de vouloir se passer d'eux. On ne

(1) Barrière, op. cit., p. 59 et suivantes.

« manquerait pas de dire alors qu'il substitue son « incompétence à la compétence des gens de « métier » (1).

De même, à la Commission des Finances du Sénat, des membres trouvent à critiquer certains marchés de guerre (2). M. Poincaré fait suivre cette remarque de ce commentaire : « Si le contrôle parlementaire « est pratiqué avec conscience dans les deux assem- « blées et si les commissions ont assez de tact et de « discrétion pour surveiller la gestion gouverne- « mentale, sans prétendre la diriger, elles pourront « certainement rendre de précieux services ».

---

(1) Poincaré. L'Invasion, p. 517-518.
(2) Ib., p. 527.

CHAPITRE IV

CONCLUSIONS

Ainsi se terminait cette année 1914, si riche en graves évènements. Si nous essayons de porter un jugement sur les faits politiques, nous devons constater un effacement certain du Parlement, puis du Gouvernement lui-même. Certains ont parlé de dictature du Gouvernement. M. Abel FERRY a dit que celui-ci a voulu « jouer au Gouvernement sans contrôle » (1).

D'autres ont parlé d'une véritable dictature militaire du G. Q. G. M. Victor MARGUERITTE, dans son livre « Au bord du Gouffre », s'est efforcé de démontrer que, dès 1911, il y avait eu, à son avis, abdication quasi totale du Gouvernement au profit du commandement militaire dans la conduite de la guerre.

(1) A. FERRY. La guerre vue d'en haut et d'en bas, p. 12.

D'autres, pour tout concilier, ont divisé ce début de guerre en plusieurs phases et se sont efforcés, comme M. Barrière, dans sa thèse précitée, de montrer, dans une première partie, le Gouvernement éliminant le Parlement, puis étant, dans une seconde, éliminé, à son tour, par l'autorité militaire.

Si les hommes peuvent être, dans une certaine mesure, cause des évènements, il n'est pas moins vrai que ceux-ci, bien souvent, leur dictent leur conduite ; nous avons essayé de montrer quel rôle ces évènements avaient joué dans les solutions qui furent appliquées.

En réalité, y a-t-il eu dictature ? La dictature suppose, comme le fait remarquer très justement M. Mermeix (1), une concentration des différents pouvoirs dans les mêmes mains. Avons-nous eu affaire à celà ? Non, jamais il n'est venu à l'esprit du Gouvernement de nier qu'il existât un organe législatif. Il s'est fait accorder des pouvoirs très larges, c'est entendu, mais, il n'a pas été jusqu'à demander une délégation du pouvoir législatif. Il s'est efforcé de se passer des Chambres, dont il estimait la réunion dangereuse, il l'a toujours fait dans les limites autorisées par la Constitution.

Remarquons que ce besoin de renforcer l'éxécutif ne fut pas seulement ressenti en France, et, dans d'autres pays, on alla beaucoup plus loin. Nous avons vu l'Angleterre user de ce procédé, par le vote de lois

(1) Au sein des Commissions, p. 15.

de circonstances. Le même fait s'est produit en Suisse, au profit de l'organe exécutif, le Conseil Fédéral (1).

C'est donc une espèce de besoin qui se manifeste jusque dans les pays de vieille démocratie, de renforcer l'exécutif en temps de crise et l'Italie fera de même lorsqu'elle entrera en guerre.

En France, c'est moins le renforcement de l'exécutif que celui du Commandement Militaire qui a été, sinon préconisé, du moins adopté en pratique. On est parti en guerre avec cette idée, partagée par l'opinion publique, que celle-ci serait courte et qu'elle regardait presque uniquement les militaires. C'était un système qui fut plus ou moins violemment attaqué plus tard, vu la durée inattendue de ce conflit.

Quant au Haut Commandement, il s'est efforcé de se rendre également indépendant. Il n'a jamais tenté d'intervenir dans les questions purement civiles ou politiques, comme l'a quelquefois fait le Commandement allemand. Il a interprêté largement son rôle, parce qu'il jugeait de son devoir de le faire. Il a usé d'un pouvoir de décision qui lui appartenait et qui, ne l'oublions pas, devait, dans la pensée de la plupart des contemporains, être très large, sa mission pouvant seule être remplie grâce à cette indépendance.

---

(1) « L'assemblée donne pouvoir illimité, au Conseil « Fédéral, de prendre toutes les mesures nécessaires à « à la sécurité, à l'intégrité et à la neutralité ». JÈZE, Revue de Droit Public, 1917, p. 1.

Si quelques entorses ont été parfois commises, il faut le plus souvent y voir seulement l'effet des nécessités.

En résumé, malgré les périls très graves, il n'y a eu ni coup d'état ni violation de la Constitution. La situation militaire a été redressée. Il n'y a eu à l'intérieur du pays que le calme le plus complet, sans émeute, sans révolution. Il n'y a même pas eu de graves controverses. Tout le monde s'est soumis.

Cependant, deux faits restent à signaler parce qu'ils vont probablement faire surgir des difficultés dans les années qui vont suivre. D'abord, le G. Q. G. a pris des habitudes d'indépendance qui paraîtront peut-être à certains, incompatibles avec les nouveaux caractères de la guerre qui commencent à se révèler.

Ensuite, ce fait, si nouveau, de l'effacement des pouvoirs normaux du temps de paix peut faire craindre une réaction devant les nouvelles situations qui vont se présenter, devant les nouveaux caractères que va sembler revêtir la guerre.

TROISIEME PARTIE

1915-1916

CHAPITRE PREMIER

LE NOUVEL ASPECT DE LA GUERRE

On doit constater dès la fin de 1914 un changement profond et inattendu dans la nature de la guerre. Ce changement n'avait peut-être pas pour les contemporains l'importance qu'il revêt pour nous parce que la guerre des tranchées leur semblait une sorte d'accident passager, on ne s'imaginait pas que cela durerait quatre ans, on croyait qu'après un effort décisif la Victoire de la Marne pourrait être complétée. Cela va expliquer la pensée stratégique de notre Grand Quartier Général de 1915, essayer de crever cette ligne continue de Dunkerque à Belfort, réaliser enfin la « percée ». Mais cette guerre de tranchée va dérouter toutes les conceptions acquises quant à la conduite de la guerre. Ce n'est que petit à petit que l'idée d'un nouveau genre de guerre qui, peut être, exigera des règles différentes de conduite dans tous les domaines, va se faire jour. Ces changements seront profonds. A la guerre de mouvement qui depuis NAPOLÉON était la règle, va se

substituer au moins sur le front occidental une guerre de stabilisation où les belligérants auront l'impression de faire mutuellement le siége l'un de l'autre. Et ce caractère amènera un autre changement : la guerre sera longue car à l'abri de ses retranchements chacun des adversaires pourra faire appel à toutes les ressources du pays qu'il a derrière lui et « durer » ainsi.

La guerre deviendra une guerre d'usure. Si elle exigera un moral encore plus élevé que pour la guerre de mouvement, les qualités morales qui seront demandées aux combattants, seront différentes. Ce n'est plus tant une ardeur, un cran, un effort violent mais passager qui seront nécessaires, c'est de la tenacité, de l'opiniâtreté, de la force de résistance qui leur seront demandées. La guerre longue exige un effort prolongé.

Enfin et cela a aussi son importance pour comprendre pourquoi la question d'un changement de méthodes se fera jour, la lutte se déroule sur le sol français, à quelques kilomètres presque de la capitale, alors que nous avons vu que notre organisation était surtout faite pour une occupation du territoire ennemi. C'est sur notre sol au contraire que se dérouleront pendant quatre ans, les combats, que sera toute l'organisation de la guerre moderne non seulement la ligne de combat mais les arrières. Car la guerre d'usure sera avant tout une « guerre en profondeur » où très loin en arrière de la ligne de feu, il faudra s'organiser. Le pays sera atteint donc profondément non seulement parce que l'on lui demandera des efforts

qui eussent paru insensés avant 1914 mais parce que les opérations se dérouleront sur notre propre sol. C'est ce qui fait qu'un conflit, qui est toujours latent en temps de guerre entre l'autorité militaire responsable des opérations et l'autorité civile chargée de la gestion des choses courantes, se produira d'abord en France envahie en partie, avant de se présenter en Allemagne.

Dès lors devant ces changements ne pouvait-on se demander s'il fallait garder les mêmes règles, les mêmes principes. On croyait avoir affaire à une guerre de quelques semaines, quelques mois au plus et on se trouvait devant une situation qui allait se prolonger durant de longs mois.

De plus le caractère de guerre nationale va devenir de plus en plus aigu. On demandera des efforts à toute la nation. Dès lors ne peut-on se dire que la guerre cesse de rester l'affaire des militaires de carrière pour devenir celle de toute la nation et que c'est toute la nation, donc ses représentants qui doivent en avoir la direction, l'idée que la guerre est un état de crise, donc de brève durée allant en s'affaiblissant. Nous verrons cette idée produire des conséquences certaines.

Seulement, on va se trouver en face de situations acquises, d'habitudes prises, toute une organisation nouvelle dont il faudra tenir compte.

Nous avons constaté au début du conflit un effacement du Parlement devant le Gouvernement. Une réaction devait se produire, l'état de crise violente s'étant prolongé et tendant à devenir un état de choses permanent.

Et une des premières choses que firent les Chambres réunies le 5 janvier 1915 conformément à la Constitution, ce fut de décider que désormais elles siégeraient en permanence. Ce fut de leur part une affirmation de leur souveraineté, mais là se bornèrent leurs exigences pour l'instant.

On avait sous l'empire des nécessités laissé se développer aux cotés des pouvoirs réguliers, une autorité militaire qu'il était presque impossible de contrôler et d'ailleurs dangereux de le faire, au cas d'une guerre courte de mouvement.

Les conditions de la guerre ayant changé, un conflit devenait possible entre ces deux autorités, parce qu'il est pratiquement difficile nous le verrons dans la suite de trouver une formule qui établisse une délimitation de domaines suffisamment précise. Dans la réalité, il se produira presque toujours soit un empiétement du civil sur des affaires strictement militaires (car une affaire n'est jamais strictement militaire et le ministre est le dernier degré de la hiérarchie) soit une tendance de l'autorité militaire à intervenir dans des domaines ressortant du gourvernement parce que telle intervention sera destinée à faciliter les opérations qu'il veut exécuter. La difficulté sera d'éviter les conflits.

Toute l'histoire politique de la période de guerre durant laquelle le Maréchal Joffre resta à la tête de nos armées peut se résumer à des efforts venus de certains parlementaires, peut-être de certains membres du gouvernement soit volontairement, soit sous la pression des Chambres pour contrôler l'autorité militaire, qui

croit-on, jouit d'une trop grande liberté ; la guerre durant, on en vient à dire que le commandement n'est pas à la hauteur de sa tâche. Mais d'autres part, il y a naturellement résistance de ce côté.

Il y a deux aspects de la question à examiner, les rapports entre l'organe d'exécution, soit le gouvernement, et l'autorité militaire et en deuxième lieu l'action parlementaire et son influence sur la conduite de la guerre.

CHAPITRE II

MILLERAND, MINISTRE DE LA GUERRE

Titre I

RAPPORTS DES GOUVERNEMENTS ET AUTORITE MILITAIRE

Il n'y a au fonds, guère de différence avec la période précédente au sujet de la conduite que tient le gouvernement à l'égard du Haut Commandement.

Il faut considérer en effet, c'est important, que le Grand Quartier Général a acquis aux jours tragiques de 1914, une grande indépendance comme nous l'avons vu. On ne va durant cette année 1915, qui est avant tout une année de tâtonnements guère y toucher ; d'une part on croit toujours au peu de durée de la guerre de tranchée, d'autre part, le Général

Joffre a acquis aux yeux de tous les Français, un tel prestige par sa victoire de la Marne, qu'on ne peut songer à rien entreprendre contre son autorité. De plus, Joffre a également sur les Etats-Majors alliés, une autorité indiscutable. On se gardera donc de toucher à ses prérogatives, car ce serait diminuer aux yeux de nos alliés un prestige qui facilite la coordination des efforts militaires.

Enfin, il faut tenir compte, que le ministre de la guerre est précisément M. Millerand, qui dès 1913 (1) avait indiqué la solution qu'il entendait appliquer. Nous avons une preuve de la ligne de conduite que suivait le gouvernement d'alors, dans la réponse que fit M. Viviani, à des questions posées dans une lettre à M. Accambray, en février 1915, visant les rapports entre autorité militaire et pouvoirs publics.

« ...En temps de guerre, le chef d'Etat Major de-
« vient de par sa lettre de service, généralissisme et *a*
« *la responsabilité et l'initiative des opérations mili-*
« *taires*. En ce qui concerne l'administration de la
« guerre, le ministre entouré de ses services y veille
« et le gouvernement tout entier constitue le Conseil
« unique qui connaît et résoud les questions (2) »
Voilà qui est net, et sera à rapprocher avec les déclarations qui seront faites l'année suivante par le nouveau président du Conseil, M. Briand.

« Donner une très grande liberté au général en chef ». Il sera fidèle à ce mot d'ordre.

---

(1) V. Mermeix, au Sein des Commissions, p. 23 V. supra.
(2) Mermeix. Au Sein des Commissions, p. 81.

Quant au président du Conseil, il manifeste une grande confiance en la personne du général en chef.

Cependant le gouvernement sera amené à exercer un certain contrôle sous la pression de divers parlementaires et surtout des membres des Commissions de l'Armée du Sénat et de la Chambre, mais la présence d'un ministre de la guerre énergique et décidé, qui jamais n'a voulu discuter avec les militaires (1) tempère ces ardeurs.

Cependant, il faut relever un certain désaccord, ce fut au sujet de l'expédition d'Orient que Joffre désapprouvait le principal effort devant selon lui être fourni par les armées du Nord-Est qu'il était dangereux de dégarnir de troupes (2). Au contraire le gouvernement était partisan d'une action dans les Balkans, et il tint bon. Il créa une armée française d'Orient avec un commandement en chef distinct en la personne de Sarrail (3) (juillet 1915).

D'ailleurs les prélèvements furent assez faibles et aucun conflit grave ne se produisit.

Donc sauf sur ce point, où Joffre céda sans grave résistance, on peut dire qu'il y eut accord complet et pleine collaboration entre le Gouvernement et le grand quartier général durant cette année 1915.

Mais l'assaut allait venir du Parlement.

---

(1) Jean de Pierrefeu, G. Q. G. Secteur I.

(2) Général Palat, les offensives de 1915, p. 550, d'après le Discours Augagneur, Comité Secret du 28 nov. 1916.

(3) Le Général Sarrail venait d'être relevé de son commandement par Joffre. Cette nouvelle nomination ne fut probablement pas faite pour des causes uniquement militaires, V. Palat op. cit. p. 392.

Titre II

INTERVENTION DU PARLEMENT

§ I

CAUSES DU REVEIL DE L'ACTIVITE PARLEMENTAIRE

Nous devons examiner maintenant quel rôle a joué le Parlement durant cette même période. Evincé pendant les premiers mois, les parlementaires ou du moins certains d'entre eux, entendirent, dès la rentrée des Chambres de janvier 1915, avoir une part dans la conduite de la guerre. Et au cours des années suivantes, nous verrons par une lente évolution ce désir se préciser chaque jour davantage.

Ce sera d'abord le désir de connaître les évènements de la guerre, puis celui de les contrôler, le Parlement se disant l'organe souverain ; ce contrôle tendra à devenir de plus en plus étroit ; enfin même du droit de contrôler, il sera amené à s'assurer celui de conseiller et même de décider.

Ce sera une lutte sourde dès lors, à la fois contre un commandement militaire qui entend user d'indépen-

dance et contre des gouvernements qui essayeront de se prévaloir de leur droit d'agir, sous le contrôle, mais non sur l'ordre du Parlement, qui invoqueront également des considérations tenant aux nécessités de la Défense nationale ; même parfois les mobiles qui pousseront certains parlementaires seront d'ordre politique. M. Joseph Barthélémy, dès 1916 a noté cette tendance (1). Trois raisons selon lui en sont cause :

1° Le désir d'arriver à une solution favorable de la guerre, celle-ci trainant en longueur. On croit, ce qui est bien humain, faire mieux par soi-même ;

2° La tendance qu'a tout organe d'essayer d'élargir ses attributions.

3° Le souvenir de la Convention. Et M. Barthélémy s'étend longuement sur ce point en montrant que cette analogie qu'on voudrait établir n'existe pas en réalité. Il démontre en effet que le Comité de Salut Public « avait de très nombreux points de ressemblances avec « le ministère parlementaire » par conséquent était plus un gouvernement qu'une délégation du Parlement. D'autre part, les circonstances n'étaient pas les mêmes. Carnot qui en fait fut le moteur presque unique de cet organisme était un militaire quoiqu'on en ait dit. Et même l'institution des représentants aux années eut-elle de si bons résultats ? M. Barthélémy se le demande et fait en quelque sorte, sienne cette opinion de M. Ernest Daudet, qu'il cite. « Tant qu'a duré

(1) Revue de Droit Public, 1916, article p. 552.

« leur pouvoir (des représentants en mission), ils ont « été pour la France un fléau plus souvent qu'un se- « cours ou un bienfait ».

Il n'en constate pas moins que cette idée restée ancrée dans l'esprit de beaucoup de parlementaires, que les choses iraient beaucoup mieux s'il leur était permis de jouer au représentant en mission, a eu une influence considérable, malgré une certaine puérilité (1).

M. Poincaré dans ses mémoires (2) conte l'aventure de ce député qui en septembre 1914, après avoir arboré ses insignes, lui proclamait que tout allait mal et qu'il fallait instituer, sans retard, des représentants en mission aux armées.

M. Abel Ferry, dans son livre, nous déclare qu'il a dès 1914, décidé de sa propre autorité de jouer ce rôle (3).

Mais l'exemple de Ferry, va constituer une exception ; la lutte viendra des Commissions de l'Armée de la Chambre et surtout du Sénat.

---

(1) Cf Discours Renaudel, juillet 1916, V. supra p. 76.
(2) L'Invasion, p. 207.
(3) La guerre vue d'en haut et d'en bas, p. 10.

§ II

ACTION DES COMMISSIONS

Lors de la session extraordinaire de décembre 1914, les grandes commissions de la Chambre et du Sénat, s'étaient réunies et avaient manifesté le désir de participer par leur contrôle à la conduite politique de la guerre. C'est ainsi qu'on avait vu notamment la Commission de l'Armée du Sénat, présidée par M. de Freycinet, faire comparaître le ministre de la guerre et lui faire subir pendant de longues heures un interrogatoire minutieux, quant à l'administration de son département M. Barriére, a rappelé ce fait dans sa thèse en citant un article de l'Illustration où il se trouve rapporté (1) ce dernier fait, d'autres encore, ont démontré de la part des Parlementaires du moins, en tant que membres de ces commissions, leur volonté de ne plus se voir écartés de tout ce qui concernait la guerre, le désir d'être très exactement renseignés afin de pouvoir contrôler efficacement l'action des différents ministres du gouvernement, surtout de ceux chargés de la Défense Nationale.

Ainsi donc, le contrôle qui constitue une des attributions essentielles du Parlement va changer de forme, au lieu de s'exercer comme en période normale

(1) Article de l'Illustration du 13 mai 1916, p. 446.

par la procédure de l'interpellation (1), en séance publique, ce qui offrait, on s'en rendait compte, de graves inconvénients du fait même de cette publicité; il sera exercé, au nom de l'Assemblée tout entière, au moins dans la période qui nous intéresse, par les grandes Commissions permanentes.

En effet ces grandes Commissions surtout celles de l'Armée au Sénat et à la Chambre désireuses on l'a vu, de connaître les faits de guerre seront ainsi amenées à faire leurs observations et à contrôler étroitement la gestion Gouvernementale ; et par la suite, sur la forme à donner à ce contrôle elles se montreront de plus en plus exigeantes, voulant voir par elles mêmes au moyen de leurs commissaires se plaignant sans cesse du manque de liberté, que leur inflige le gouvernement accusant ce dernier de les empêcher d'exercer la mission quelles se sont attribuées.

Guidés par cette idée, à laquelle nous avons fait déjà allusion que la démocratie française devait aller chercher ses exemples chez les conventionnels, il semblait aux membres de ces Commissions que l'envoi de délégués aux années était nécessaire, même indispen-

(1) Il y a aussi la question posée au ministre. D'innombrables questions furent posées au cours de ces années notamment, concernant des faits de guerre, dont beaucoup pour des préoccupations d'ordre électoral. (Barthélémy et Duez, p...), mais elles ne concernent pas en général les opérations proprement dites, Cf article du « Journal des Débats » du 7 décembre 1915, cité par M. Mermeix au Sein des Commissions, p. 139 et suivantes. On en était à la 6.436e question pour la Chambre et à la 632e pour le Sénat. La seule correspondance du ministère de la guerre absorberait d'après Galliéni, 50 employés.

sable pour assurer ce contrôle et c'est à propos de ces missions que s'engagera le conflit entre le ministre de la guerre et les Commissions, conflit qui persistera; car nous savons que le ministre d'alors M. Millerand, est persuadé de la nécessité de laisser au commandement militaire sa liberté d'action et son indépendance (1).

C'est ainsi qu'un premier différend s'engagea entre la Commission de l'année de la Chambre présidée par le général Pedoya et le ministre, à ce sujet, en ce qui concerne l'accés de la zone des armées. Ses membres ne pouvaient pénétrer qu'après avoir eu l'autorisation du Grand Quartier Général. M. Millerand répondit a leurs réclamations que « l'entrée de la zone des armées dépendait des réglements du quartier général qu'il ne lui appartenait pas de modifier ». M. Millerand alla même jusqu'à interdire aux parlementaires l'accés du ministère. De violentes protestations s'ensuivirent d'après M. Mermeix. Le ministre donnait comme raison de son attitude la fatigue de ses bureaux, harcelés de demandes et de réclamations. A son tour nous dit M. Mermeix la Commission voulut faire acte d'autorité elle déclara que « ses représentants mandatés par elle, « se rendraient désormais tant dans la zone de l'inté- « rieur que dans celle des armées, partout où elle juge- « rait nécessaire de faire faire des constatations » (2).

(1) M. Mermeix, dans son livre « Au Sein des Commissions », p. 63, constate que dès janvier 1915, les commissions prétendent exercer un « contrôle sans réserve sur toutes les choses de la guerre ».

(2) Ib. p. 64. L'histoire de ce conflit est rapportée tout au long.

Le ministre déclara alors formellement que la zone des armées relevait uniquement de Joffre ainsi d'ailleurs que les textes l'établissaient, qu'il lui était impossible d'accorder ce que la Commission lui demandait. Le général Pedoya adressa alors une lettre au président de la Chambre dans laquelle il revendiquait le droit d'envoyer des délégués, là où il jugerait convenable, de le faire avec un ordre signé de lui seul et avec une simple notification adressée au général en Chef, 24 heures à l'avance. C'était proclamer sans ambages la souveraineté quasi-absolue du Parlement qui ne serait même pas tenu d'observer la législation en vigueur. D'ailleurs cette demande demeura sans aucune suite et les choses continuèrent comme par le passé c'est-à-dire que les délégués au contrôle exécutaient leur mission après entente avec le Grand Quartier Général.

Il est assez difficile de prononcer un jugement sur ce mode de contrôle, ainsi surgi presque spontanément. Le contrôle par les commissions n'est pas prévu par la constitution ; d'autre part, les Commissions d'Enquête du Droit constitutionnel coutumier français ont un autre but ; il consiste en l'examen d'un point précis. Les commissions permanentes ont comme mission, l'étude des projets ; c'est donc incidemment et indirectement qu'elles exercent un contrôle quelconque sur la politique gouvernementale. Le véritable contrôle est en régime parlementaire, exercé par l'Assemblée tout entière. Ce fut donc par une véritable extension de leur compétence que ces Commissions se reconnurent le droit non seulement de contrôler le Gouvernement, mais encore les fonctionnaires de ce

gouvernement. Dès lors, il ne faut pas s'étonner de voir un ministre résister énergiquement à ces prétentions. Cette façon de procéder est cause de grosses pertes de temps, quoiqu'on en dise M. Ferry (1), pour le ministre cité à comparaître devant ces commissions (2), et soumis à un interrogatoire minutieux ; de plus c'est encore un moyen qui attire davantage le gouvernement dans les Chambres, faisant du ministre, non un gouvernant, mais un simple serviteur des assemblées. Une interpellation vise davantage en effet, à contrôler les directives générales que suit un gouvernement ; ici c'est surtout une question de détails et la multiplication de l'envoi de ces délégués aux armées, aboutit comme nous l'avons dit, à un contrôle sur les actes des fonctionnaires, ce qui constitue une déformation du régime parlementaire. Car il est de règle, que les Assemblées (et encore ici, ne s'agissait-il que de délégations de ces assemblées), ne doivent contrôler en l'état de notre droit constitutionnel positif, que le gouvernement (3). Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point. Quant à la prétention émise par

---

(1) De janvier 1915 à novembre 1916, 42 fois, le ministre de la guerre ou le président du conseil a comparu devant la Commission de l'Armée de la Chambre, plus de 72 lettres, 21 visites, 105 pièces envoyées aux membres Mermeix, au Sein des Commissions, p. 141, d'après M. Viollette, dans son rapport sur les décrets-lois.

(2) Egalement témoignage de Briand (ib. p. 142), à la Séance du 5 décembre 1916.

(3) Cf Joseph Barthélémy. Revue de Droit Public 1916, article précité p. 557.

le Général Pédoya, elle semble inadmissible car, ainsi que le dit M. Mermeix, « si on avait concédé à Pédoya « tout ce qu'il demandait, il eut constitué à lui seul « un super-gouvernement et un super-commande- « ment en chef — ce qui aurait été peut-être excessif « — car si un certain contrôle a son utilité, il ne faut « pourtant pas que les contrôleurs deviennent des « dominateurs » (1).

Ainsi donc, en cette circonstance, comme dans d'autres, M. Millerand résista aux prétentions des parlementaires. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'il ait été en butte a de nombreuses attaques.

La question du contrôle des commissions sembla provisoirement résolue. A la suite d'un ordre du jour rédigé par les groupes parlementaires (28 juillet 1915), dont il fut référé au gouvernement, ce dernier et les chambres se mirent d'accord pour décider que ce contrôle aurait lieu par l'intermédiaire des commissions — contrôle déterminé, selon les termes de la Revue Politique et Parlementaire (2), dans sa durée et son objet par des membres dûment mandatés par les Commissions et le Gouvernement. (Déclaration du Président du Conseil du 3 août 1915).

---

(1) Au Sein des Commissions, p. 68.

(2) Année 1915.

Titre III

ACTION DES PARLEMENTAIRES A LA TRIBUNE

Mais cette question allait être portée à la Tribune de la Chambre, le 24 juin 1915, M. Accambray, député, qui le premier avait posé le 15 février 1915, au gouvernement quelques questions relatives à l'organisation du Haut Commandement, avait engagé, une discussion au sujet du contrôle, selon lui insuffisant, exercé par le gouvernement sur le commandement militaire. Accambray critiquait l'application de la loi du 16 mars 1882, sur l'organisation du contrôle de l'armée; dans son long exposé, d'après lui, les organes de direction arrivaient à s'affranchir de leur responsabilité en demandant des avis officieux aux organes de contrôle, liant par avance ces derniers ; on aboutissait à l'intervention du contrôle dans la gestion, comme le disait Accambray, alors que la loi de 1882, avait prévu son indépendance. D'où d'après M. Accambray, désorganisation, et gaspillage ; ce député demandait au ministre : « Quelle est la nature et la composition de « l'organe de conseil technique dont le gouvernement « se fait assister depuis la disparition en fait du Con- « seil supérieur de la Guerre ».

D'après nous il devait y avoir une inexactitude dans la pensée de M. Accambray. Le Conseil Supérieur de la Guerre n'étant qu'une réunion de généraux commandants d'armée devant nécessairement se dissoudre dès l'entrée en campagne.

Enfin, M. Accambray affirmait que le Commandant des Armées, ne devait être considéré que comme un agent d'exécution. A cela, le Président du Conseil répondait en des termes assez vagues que les Commissions jouissaient du choix de contrôle et qu'il ne fallait pas se montrer trop pessimiste.

CHAPITRE III

PERIODE GALLIENI-ROQUES

TITRE I

NOUVEAU MINISTERE ET NOUVELLE ORGANISATION DU COMMANDEMENT

§ I

EVENEMENTS MILITAIRES DE 1915

L'année 1915, ne fut guère favorable à nos armées. Les nombreuses offensives montées par le commandement français en vue de rompre le front continu (Champagne, Artois, de nouveau Champagne, etc...) échouèrent toutes et nous causèrent de fortes pertes. Egalement de nombreuses opérations locales à objectifs limités (Vauquois, Eparges, Hartmannwillerskopf). furent très coûteuses sans grands résultats. Cela a une

grosse importance, parce que aux yeux de beaucoup et particulièrement, des parlementaires, membres des Commissions de l'Armée, ces échecs, vont diminuer la confiance dans les talents militaires du commandement français dont on se gênera moins pour critiquer les méthodes (1). En même temps, le gouvernement, qui, nous le savons a couvert le commandant en chef et s'est efforcé au moins, en ce qui concerne le ministre de la guerre, de faire respecter son indépendance (2), va se trouver diminué. A cela s'ajoute l'échec de notre politique dans les Balkans (Dardanelles, entrée en guerre de la Bulgarie, écrasement de la Serbie). Enfin M. Millerand, en résistant énergiquement aux prétentions des Commissions, s'est attiré l'hostilité de beaucoup, harcelé de toutes parts, il a dû cédé successivement une grosse partie de ses attributions à quatre sous-secrétaires d'Etat (en juin 1915, les munitions à M. Thomas, en juillet l'intendance à M. Thierry et le service de santé à M. Godard, en septembre l'aviation à M. R. Besnard (3).

---

(1) V. Ferry, La Guerre vue d'en Haut et d'en Bas, p. 15 et suivantes.

(2) Voir cependant Palat., les offensives de 1915, p. 401. Pour la première fois, le 11 août 1915, le ministre de la guerre, se permet de faire des observations sur le point de savoir ou pourrait tenir tête à une attaque allemande en cas d'échec ou de succès de notre offensive, notamment de Paris est suffisamment protégé.

(3) Mermeix, Joffre.

§ II

LE CHANGEMENT DU MINISTERE

Bref, le 29 octobre 1915, le Gouvernement donne sa démission (provoquée par la démission de M. Delcassé, le 13 octobre 1915) et il est remplacé le même jour par un nouveau ministère, avec, comme ministre de la guerre, le Général Galliéni, M. Briand devenait président du Conseil.

Ce changement était surtout un « replâtrage » destiné à dissimuler le « débarquement » de M. Millerand. On pouvait donc croire au triomphe des partisans du contrôle des Commissions et à des changements d'organisation du Haut Commandement. M. Ferry, nous déclare « En octobre 1915, M. Briand, « s'était engagé à modifier les méthodes d'action du « grand quartier général » et il ajoute « Il fit le contraire » (1). En réalité, il n'entrait pas dans la pensée de M. Briand de modifier l'attitude du Gouvernement à l'égard de Joffre, malgré la lettre de M. Accambray, du 18 novembre 1915, où il demandait le remplacement de Joffre, le gouvernement continuait à la lui témoigner sa confiance. La déclaration ministérielle en est une preuve.

(1) Ferry, op. cit. p. 40.

§ III

NOUVELLE ORGANISATION DU COMMANDEMENT

Tout au contraire ainsi que M. Ferry le constate, le décret du 2 décembre 1915, allait conférer à Joffre une extension de pouvoirs et d'autorité. Il était en effet, nommé par ce décret, Généralissisme des armées françaises, alors que jusqu'à cette date, il n'était que Commandant en Chef des armées du Nord-Est. Quelles étaient les raisons de cette modification ? Etait-ce pour augmenter l'autorité du général Joffre, un peu compromise par certaines critiques dans les milieux parlementaires principalement (car en effet à cette époque, Joffre jouit d'un très grand prestige dans la presse et l'opinion publique française) (1). Etait-ce également pour augmenter encore ce prestige aux yeux des Etats-Majors alliés, en faisant de Joffre, le Chef Suprême de toutes les armées françaises et arriver ainsi à former sous sa direction le grand Etat-Major interallié dont la nécessité se révélait chaque jour (2). Etait-ce une façon d'intéresser Joffre au succès de l'Armée d'Orient ; nous savons qu'il n'était pas parti-

(1) Palat. op. cit. p. 556. Citations d'articles de presse.

(2) V. déclarations de M. Briand, au Comité Secret de Novembre 1916.

san de l'expédition de Salonique, ou du moins qu'il la considérait comme un théâtre d'opérations très secondaire (1) ; on mettait ce front ainsi sous son autorité. Certains ont pu douter de la constitutionnalité ou même de la légalité de cette nouvelle organisation qui n'était pas prévue par nos textes, c'est-à-dire de l'institution même du généralissime. Mais M. Joseph Barthélémy n'est pas de cet avis, parce que dit-il, en définitive ce personnage n'est qu' « un simple agent « d'exécution auquel pour des raisons de la plus haute « opportunité, le bon sens impose de concéder la « liberté la plus grande (2) ». Néanmoins de vives résistances allaient se produire à la Chambre. M. Mermeix, y voit l'ouverture d'une crise de commandement. D'ailleurs pour que cette organisation fut complète, la logique aurait voulu qu'il y eut sous l'autorité du Général en Chef, un commandant en chef pour chaque front, condition qui se trouvait réalisée pour l'armée d'Orient dont le chef se trouvait maintenant sous l'autorité de Joffre ; mais en ce qui concerne les Armées du Nord-Est, il n'y eut aucun degré intermédiaire. On y avait songé (3), mais on avait dû y renoncer à la suite de résistances qu'il serait trop long d'examiner ici.

En sorte que finalement, on aboutissait à une situation hybride, le gouvernement n'ayant pu ou voulu

(1) V. ci-dessus p. 108.

(2) J. Barthélémy. Les pouvoirs publics et le Commandement Militaire. Revue de Droit Public 1916, p. 579.

(3) Il était fortement question du Général de Castelnau.

réaliser à fond, cette nouvelle organisation. Ceci est une preuve de l'état d'esprit que nous aurons plusieurs fois l'occasion de signaler, le gouvernement et, plus spécialement son chef, M. Briand, cherchant à temporiser, à dissocier les oppositions à rechercher la « combinaison » qui s'efforcera de satisfaire les thèses en présence et respecter les situations acquises.

Titre II

RAPPORTS ENTRE GOUVERNEMENT ET AUTORITE MILITAIRE

---

§ I

LA QUESTION DES ROLES RESPECTIFS DU COMMANDEMENT ET DU GOUVERNEMENT

Nous avons vu que jusqu'alors la solution qui a été appliquée a été : 1° Le général en chef a toute liberté pour conduire la guerre ; 2° au gouvernement revient la mission de — *a*) fournir aux armées tout ce qui

leur est nécessaire — *b*) faciliter la tâche du commandant en chef des armées, tant dans le domaine de la politique intérieure et économique que dans celui de la politique extérieure. Mais la véritable impulsion, bien que l'on ne l'affirme pas bien haut (1), vient dans la conduite de la guerre, de l'autorité militaire. Au fond, sauf en politique extérieure, le gouvernement a plutôt suivi le haut commandement, mais théoriquement, c'était lui qui avait une sorte de direction politique de la guerre. Avec le décret du 2 décembre 1915, faisant de Joffre, le généralissime de toutes les armées françaises (2), il semble qu'on ait encore accru cette quasi-subordination de l'élément civil à l'égard de l'élément militaire. En effet, comme le fait remarquer le général Palat (3), le gouvernement paraissait abdiquer du moins en partie, cette direction de la guerre ; une des idées qui avaient motivé ce décret n'était-elle pas la conception pour un avenir prochain, de l'organisation d'un grand état-major interallié, qui serait tout naturellement présidé par le généralissime français. D'ailleurs de cette époque, datent de l'organisation au grand quartier général de la section des T.E.O., puis de la section d'information destinée à exalter l'opinion publique, dont le gouvernement finit par s'inquiéter (4).

---

(1) Elle se déduit de la réponse du président du Conseil à M. Accombray en février 1915. Voir plus haut, p. 118.

(2) En réalité, l'autorité du Généralissime ne s'exerçait pas sur les forces stationnées en Algérie, Tunisie et au Maroc.

(3) Les offensives de 1915, p. 558.

(4) De Pierrefeu, G. Q. G. Secteur I.

Mais si d'une part, il semble que l'on aboutisse à une extension de pouvoir du grand quartier général, d'autre part, on arrivera par d'autres moyens à une sorte de diminution d'autorité. On inventera une nouvelle formule, le gouvernement aura la « conduite politique de la guerre ». Mais si le nouveau ministre de la guerre chercha à appliquer réellement, cette formule pour des raisons que nous exposerons, on peut se demander si pour le reste du gouvernement, ce ne sera pas plutôt une formule destinée à rassurer l'opinion parlementaire émue, plus théorique que pratique au moins durant la plus grande partie de l'année 1916.

Nous verrons en effet au mois de janvier 1916, le Président du Conseil revendiquer hautement cette direction politique de la guerre et le contrôle des opérations. Il semble qu'il y ait là, une contradiction entre des mesures prises pour renforcer l'autorité du commandant en chef et d'autres non moins certaines destinées à faire cesser l'indépendance quasi complète, dont jouissait le grand quartier général, pour le faire rentrer sous la subordination du gouvernement. Il est bien difficile de se reconnaître dans ces contradictions, ce qui laisserait supposer que ce fut plutôt sous la pression du mouvement d'opinion émané du Parlemeent, que furent prises de semblables mesures.

M. Joseph Barthélémy, dans l'article de la Revue de Droit Public que nous avons déjà cité (1), déclare

(1) Revue de Droit Public 1916, art. cité.

que sèlon lui le rôle du gouvernement sera « la direc-« tion politique de la guerre et le contrôle des opéra-« tions », expression dont s'est servi M. Briand, à la Chambre, le 18 février 1916 ; et il essaie de le définir. Il constate qu'avant-guerre on n'envisageait pas ce rôle du « contrôle des opérations » probablement parce que l'on croyait à la brièveté de cette guerre ; quant à la « conduite politique de la guerre », M. Barthélémy, cite comme exemple, ordonner une offensive pour soulager un allié.

Or ceci nous apparait comme pouvant être contesté. S'il est parfois bon de ne pas envisager seulement le côté strictement militaire et stratégique d'une opération, il est hors de doute qu'il est beaucoup plus dangereux de ne considérer que le côté politique de l'opération. Si on pense que la guerre, n'est que le prolongement de la diplomatie, peut-être le coté politique devrait l'emporter. Mais il y a le facteur stratégique, dont il faut tenir compte, parce que finalement, c'est grâce à une bonne application de ce dernier, que l'on soit victorieux du conflit. Clausewitz disait qu'il devait y avoir accord entre stratégie et diplomatie, même dès le temps de paix ; en temps de guerre, cet accord doit demeurer ; la politique risque de ne pas toujours se rendre compte des difficultés. On dira qu'en ce cas, il appartiendra au général en chef d'avertir son gouvernement. D'accord, mais ne peut-on craindre que ce commandement ne se laisse trop facilement influencer par des ordres formels venus du gouvernement ? ; osera-t-il aller jusqu'à l'indiscipline qui serait son devoir.

D'autant plus, qu'il se produit alors un déplacement de responsabilité, ce sera le gouvernement qui sera désormais responsable en cas d'échec. A notre avis, ce serait une erreur que de décider en temps de guerre, la subordination de la stratégie à la politique. Ces deux facteurs doivent avoir une réaction réciproque l'un sur l'autre.

Oui, il faut dire qu'une mesure bonne au point de vue militaire peut être mauvaise au point de vue politique (exemple : l'évacuation de Verdun en 1916), mais il ne faut pas oublier de dire également qu'une mesure mauvaise au point de vue politique permet de réaliser de sérieux avantages stratégiques (exemple : recul de la Marne). Il s'agit de peser les avantages et les inconvénients.

En l'absence d'une autorité chargée de départager les deux partis dans l'intérêt supérieur du pays, il faut arriver à une collaboration. Assurons-nous cette collaboration en faisant intervenir le gouvernement dans des opérations d'ordre stratégique, nous ne le croyons pas.

En tout cas dans le cas qui nous intéresse du Gouvernement de 1916, on peut faire remarquer combien il était fâcheux et même à un certain point de vue dangereux, de possèder au ministère de la guerre, un technicien, comme le général Galliéni ; non pas peut-être parce que technicien, bien qu'il soit volontiers admis de dire qu'en régime parlementaire, le meilleur ministre doit être un amateur ; mais à cause

de la personnalité de ce technicien. Un homme de la valeur du général Galliéni ne devait pas à notre avis, être le ministre de la guerre qu'il convenait ; car on pouvait craindre qu'il se fit une certaine conception de la guerre, conception qui pouvait ne pas cadrer avec celle du grand quartier général (1).

§ II

LES CONCEPTIONS DE GALLIENI

Néanmoins, il faut constater que le gouvernement conservera sa confiance au général en chef et le soutiendra loyalement (2). De nombreuses critiques étaient en effet dirigées contre le gouvernement ; on prétendait que rien n'était changé. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la suite, et cependant nous avons entre

---

(1) S'il faut en croire M. Gheusi, «La Gloire de Galliéni» p. 160, Galliéni aurait eu l'intention de se tranformer lui-même en général en chef et de remplacer Joffre à Chantilly.

(2) Vers la fin de 1915, il était probablement dans la pensée du Gouvernement de changer le commandant en chef des armées du Nord-Est et Est et à faire du Général Joffre, le chef d'un Etat-Major interallié. (Mermeix, Joffre p. 94), Joffre résista et finalement le gouvernement se contenta de nommer un chef d'Etat-Major général, le Général de Castelnau. Ce dernier eut été probablement le successeur en question.

les mains un document prouvant que la question de réorganisation du Haut Commandement préoccupait sinon le gouvernement, du moins le ministre de la guerre. Il s'agit de la pièce qu'on a pu appeler. « Le testament militaire de Galliéni » et qui fut lue à un Conseil de Ministres le 7 mars 1916 (1).

Le général Galliéni, constate que c'est au ministre que revient « le soin de créer, de rassembler les moyens », dont le commandement en chef « à la ges- « tion et la responsabilité de l'emploi ». De plus, le général Galliéni, est d'avis que « le Pouvoir Exécutif « seul, a le soin de déterminer les conditions politi- « ques, économiques, diplomatiques, dans lesquelles « se déroule le conflit des armées ». Le ministre est « le seul chef responsable, constitutionnellement parlant ». Enfin, le décret du 8 décembre 1913 instituant la centralisation des services de l'arrière, sous l'autorité d'un général, centralisation prévue pour le cas d'occupation du territoire ennemi, ne doit pas aboutir à ce résultat que « le ministre de la guerre ne soit « dépossédé de son rôle d'administrateur ». Le haut commandement actuel, d'après Galliéni est basé sur deux errements :

« *A*) « Habitudes prises sous l'empire de circonstances passées ». Après avoir critiqué l'article II du

(1) Cette pièce se trouve reproduite dans Mermeix « Sarrail », et dans Gheusi « La Gloire de Galliéni », p. 78 et suivantes.

décret sur le service en campagne où il est dit que c'est au général en chef qu'il appartient de modifier les limites séparant la zône des armées de la zone de l'intérieur, Galliéni constate que sous l'empire des nécessités, le haut commandement est devenu pour une part son propre fournisseur, d'où dualité dans la production. De la cette appréciation. « De simple consommateur, il (le Haut Commandement) est « devenu à l'occasion, son propre constructeur et pourvoyeur ; sortant d'autre part de son rôle de Directeur « des opérations militaires, il a empiété sur le domaine politique et diplomatique ».

Et Galliéni cite le cas de la liaison établie entre le grand quartier général et le ministère de la guerre anglais, et une note d'ordre essentiellement politique du 16 décembre 1915, du grand quartier général, à l'attaché militaire de Rome, au sujet de l'intervention du député Bissolati, au Parlement italien.

B) Répugnance à accepter le contrôle même purement administratif (loi de 1882). « Quant au contrôle « relatif aux affaires militaires proprement dites... jamais le Haut Commandement n'a admis même des « questions posées par le Gouvernement autrement « qu'en les considérant comme des marques de « défiance à son endroit ». Notamment le Gouvernement informait par une lettre du 16 décembre 1915, le Haut Commandement qu'on lui avait signalé « des « défectuosités dans la mise en défense » à certains endroits du front. Le général en chef avait répondu : « Je ne puis admettre... que des militaires placés sous

« mes ordres fassent parvenir au gouvernement par « d'autres voies que la voie hiérarchique des plaintes « et des réclamations au sujet de l'exécution de mes ordres ». Le général en chef en donnant cette raison d'ailleurs juste au fond que son autorité serait gravement atteinte, si le gouvernement accueillait ces imputations ; il en résulterait « un trouble profond dans la « discipline de l'armée ».

D'ailleurs le général en chef tenait à rassurer le gouvernement sur les faits signalés. Mais n'oublions pas que le Ministre de la Guerre se considérait comme le véritable chef de l'armée.

Et Galliéni continue, la réforme du Haut Commandement réalisée par les décrets du 2 décembre 1915, d'après lui, a manqué son but, parce que s'il existe bien un major général des armées françaises, le général de Castelnau (1), celui-ci ne joue pas le rôle d'unité et de coordination des affaires qui serait le sien, le général en chef, communiquant directement avec les deux aides-majors généraux des armées du front français et d'Orient.

Les conclusions que tire le Général Galliéni, de cette étude, c'est qu'il est opportun de prendre des mesures pour replacer le Haut Commandement dans le régime normal, c'est à dire :

---

(1) Il a d'ailleurs une position des plus fausses à Chantilly. (Jean de Pierrefeu, G. Q. G., Secteur I, tome I.

« Gouvernement responsable de la direction géné-
« rale de la guerre, tant au point de vue politique,
« économique et diplomatique et assignant en consé-
« quence au général en chef des objectifs à réaliser
« et le moment où il sera opportun de les réaliser —
« mettant à la disposition de ce dernier, tous les
« moyens nécessaires à cet effet.

« — Communiquant avec lui par l'intermédiaire
« du ministère de la Guerre — lui laissant en revan-
« che toute initiative dans l'exécution... ».

Galliéni, réclame en outre, certains modifications de nos textes qui ont été promulgués en vue d'une guerre de mouvement où il était « difficile... de pré-
« tendre régenter de Paris, les opérations se déroulant
« avec une rapidité extrême et à des distances qui
« pouvaient devenir fort grandes ». Il en conclut notamment que ce n'est pas toucher à la liberté du Haut Commandement que de décider qu'avec la guerre actuelle, aucune grande opération ne devrait avoir lieu sans l'autorisation du gouvernement. En outre, il faut à son avis, modifier l'article 2 du Service en Campagne (fixation de la Zone des Armées par le général en chef).

On voit par l'énoncé de ce document que le Général Galliéni veut donner une prépondérance certaine au gouvernement, puisque celui-ci ne doit pas se contenter de fixer l'objectif à atteindre, mais encore intervient dans l'exécution ; il faut son autorisation pour engager une opération importante.

§ III

DISCUSSIONS DE CES CONCEPTIONS

Telles sont les règles que Galliéni, voudrait voir appliquer dans une guerre de stabilisation. On y sent une défiance contre un Haut Commandement qui essaie d'élargir sans cesse ses attributions, contre des méthodes jugées par lui périmées, Galliéni, voudrait que la coordination des efforts vienne du gouvernement. On revient au système que craignait M. Hesse (1), de l'intervention du gouvernement dans la conduite des opérations. Immédiatement se pose l'objection que le gouvernement pourra se laisser influencer par des considérations de politique, même de politique intérieure ; ou bien l'élément technique l'emportera au sein du gouvernement et on risque de voir le ministre de la guerre, substituer son plan à celui du général en chef ; (à quoi rime alors l'organisation d'un grand quartier général qui ne serait qu'un simple exécutant), ne risque-t-on un conflit ou, le haut commandement s'inclinant, n'assistera-t-on pas à une nouvelle organisation de ces Conseils auliques responsables de tant de désastres militaires ; — ou bien, on aura affaire à un gouvernement de non techniciens, chez qui

(1) Voir plus haut.

le point de vue politique l'emportera souvent sur le point de vue militaire, surtout à un moment où la guerre semble avoir perdu son caractère de crise pour devenir en quelque sorte, un état normal. Nous aurons l'occasion de revenir à l'examen de cette situation au cours de l'étude de l'année 1917. La question s'est alors posée avec une très grande acuïté.

L'indépendance et par conséquent, la grande autorité d'un commandant en chef au contraire, permet à un gouvernement de jouir d'une assez grande indépendance à l'égard des Chambres, ce qui a un grand intérêt en temps de guerre ; il peut en effet, se retrancher derrière les nécessités de la Défense Nationale, beaucoup plus facilement, ce qui est quelquefois indispensable, puisque ce n'est pas lui, qui est directement responsable des opérations ; tandis que si c'est le gouvernement qui mène directement la guerre, il est à craindre en régime parlementaire, qu'on ne le rende responsable du moindre échec, ou de la moindre défectuosité et que l'on exige de lui des mesures préjudiciables à la Défense Nationale. On objectera par contre un autre risque, si on adopte cette idée de faire du généralissime, le véritable directeur des opérations, et si ce dernier commet des fautes ; il sera dès lors difficile d'y remédier, car on lui aura laissé prendre une trop grande force. Mais il ne faut pas oublier en tout état de cause, que le généralissime ne conserve cette fonction, que s'il jouit de la confiance du gouvernement, lequel doit s'inspirer de l'état d'esprit des organes parlementaires, mais sans les suivre aveuglément. Si le gouvernement ne maintient pas sa confiance au

général en chef, il doit le remplacer. D'autant plus qu'un général en chef, nanti de cette autorité et de cette confiance, hésitera à assumer à lui seul la responsabilité d'une grande opération militaire, sauf le cas de nécessité absolue et d'urgence ; que d'autre part, pratiquement, ne serait-ce que pour obtenir les moyens matériels suffisants, dans notre cas, l'appui des alliés, il devra en référer à son gouvernement ; en sorte que son plan d'action dérivera d'un accord entre ce dernier et lui. Au contraire, si c'est le gouvernement qui prend l'initiative, il est à craindre que le côté technique n'en souffre. On dira peut être que l'autre opinion est contraire à notre système politique, mais en revanche, ne contribue-t-elle pas à soutenir davantage le moral de la Nation.

§ IV

LES CONCEPTIONS RESTENT A L'ETAT DE PROJETS

Galliéni, dut se retirer et démissionner, pour raisons de santé avant d'avoir pu réaliser les réformes qu'il projetait, notamment le transfert de Chantilly à Paris, du Grand Quartier Général. Ces projets ne devaient pas d'ailleurs être absolument approuvés du

Président du Conseil (1). En effet, ce dernier devait choisir comme successeur, le Général Roques, connu comme ami personnel de Joffre et au demeurant d'une personnalité assez faible. Ce qui renforce encore cette opinion, c'est que M. Briand s'attachera à défendre en gros, l'organisation du commandement telle qu'elle existait contre les nombreuses attaques qui se firent jour, tant en séance publique que dans les comités secrets durant l'année 1916. Il aura beaucoup plus l'air de céder sur certains points que de s'incliner réellement. Sa tactique est de temporiser, de gagner du temps ; il y a une raison militaire, on compte sur l'heureuse issue de l'offensive de la Somme. Il faudra les déceptions de la fin de 1916, pour voir se produire un changement ; encore sera-ce plus un changement de titulaire du haut commandement, en la personne de Nivelle, qu'un changement de méthode.

---

(1) Un certain conflit suivi d'une longue explication chez le Président de la République se serait même produit à cette époque entre Galliéni et le Président du Conseil Mermeix, Joffre, p. 164.

Titre III

INTERVENTION DES CHAMBRES

§ I

CRITIQUES DES PARLEMENTAIRES A LA TRIBUNE

L'année 1916 va être marquée par une intervention de l'élément politique de beaucoup plus grande importance qu'en 1915. Non seulement les commissions vont continuer leur œuvre de contrôle, mais encore les critiques et les desiderata seront portés à la tribune de la Chambre et du Sénat. Une nouveauté interviendra, ce sera le comité secret, où en raison même de ce caractère, seront discutées les plus graves questions.

Dès le 9 décembre 1915. M. Emile Constant, député, demandait à interpeller le gouvernement sur la nouvelle organisation du commandement. Le président du Conseil, déclarait qu'il avait voulu assurer par le décret du 2 décembre 1915, une sorte d'unité du commandement ; et à cette même séance, M. Chaumet, déclarait souffrir du silence dont s'enveloppaient les

opérations militaires. A son tour, M. Accambray déposait une demande d'interpellation sur les « Attri- « butions du commandant en chef des armées fran- « çaises ».

Le 15 décembre 1915, M. Accambray, après avoir vainement demandé une séance secrète, s'expliquait. Il renouvelait les questions qu'il avait posées le 15 février 1915, au Président du Conseil, d'alors, M. Viviani sur l'organe technique qui assistait le gouvernement, les textes délimitant les attributions de ce conseil, celles du Général en Chef, du ministre, du gouvernement, en ce qui concerne la conduite de la guerre. Il exprimait ensuite son avis sur différentes, questions se posant à ce sujet :

1° Les opérations, dont le gouvernement ne devait pas laisser la direction au général en chef seul.

2° Les effectifs, les répartir devait être l'œuvre du gouvernement et non du commandement.

3° En ce qui concerne les nominations aux grands commandements, seul un droit de présentation, devait être accordé au général en chef (1).

On voit, tout de suite le caractère de gravité que présentaient ces solutions qui, si elles avaient été admises auraient singulièrement restreint le rôle du Haut Commandement. Pour la première d'entre elles, il est évidemment difficile de prétendre que le gouvernement n'ait aucun rôle à jouer dans l'initiative des

(1) Mermeix. Au Sein des Commissions, p. 81.

opérations étant donné le nouveau caractère de la guerre et le fait que nous ne combattions pas seuls. Mais pour les deuxième et troisième points, les solutions proposées par M. Accambray sont franchement inacceptables. La répartition des effectifs ressort en effet du technique ; encore est-il que le plan semble plutôt devoir venir du Haut Commandement pour les raisons déjà données. En laisser le libre jeu au Gouvernement, c'est en effet risquer les conséquences désastreuses signalées maintes fois d'un gouvernement donnant des ordres aux armées ; car répartir des effectifs, c'est en réalité, engager des opérations. Il y a également une question de possibilités que seul le technique peut envisager. Quant à disposer des commandements, il serait déplorable d'imposer à un général en chef des sous-ordres qui n'auraient pas toute sa confiance. De plus dans ce cas, ne pourrait-on pas redouter que des considérations politiques qui, malheureusement avaient parfois déjà eu une certaine influence, l'emporteraient sur des considérations militaires. Et quelle belle occasion ce serait pour quelques-uns de se faire une véritable clientèle d'officiers généraux, ce qui aurait un effet déplorable ; enfin on risque de voir le gouvernement interpellé au sujet de telle ou telle nomination et des débats peu favorables à la discipline s'engager sur les mérites de tel ou tel général. Mais ces solutions sont symptomatiques ; elles révèlent le souci de faire prédominer l'élément civil.

Le 28 janvier 1916, M. Accambray, revenait à la charge et formulait les mêmes critiques sur le contrôle aux armées (application de la loi de 1882, article 2

du Service en Campagne, etc...) Galliéni, répondait longuement et nous savons qu'il était lui aussi partisan de réformes dans ce domaine.

Le 18 février suivant, M. Abel Ferry demandait au Gouvernement d'exercer plus vigoureusement « son « droit de contrôle sur l'ensemble des forces nationales « mobilisées ». Selon lui, ce droit ne s'exerce pas dans la zone des armées et pour le prouver, il y avait les lettres de deux sous-secrétaires d'Etat déjà citées dans le document Galliéni. Il y voit une preuve « d'un « dualité de pouvoirs.. et presque de gouvernements ». Abel Ferry déclare qu'il comprendrait à la rigueur que le gouvernement empêche « tous les bouillonne- « ments de la Démocratie... » mais qu'il interdise également cette liberté à la Presse. Sa conclusion est la suivante, tout existe «...par suite d'une erreur ini- « tiale, parce que le gouvernement fait faire au Haut « Commandement une besogne qui n'est pas la sienne. « Le grand quartier général, ajoute-t-il, ne doit être « qu'un poste de commandement. Vous en avez fait « un ministère ». (1)

M. Briand, préalablement au discours de M. Abel Ferry, avait fait remarquer à la Chambre que depuis le mois de novembre précédent, 22 missions parlementaires et 92 délégués étaient allés aux armées ; il avait déclaré : « Ce qui serait nuisible, c'est une con- « fusion entre les pouvoirs du Gouvernement et ceux « de la Chambre ». Il répondit à Ferry que le gou-

(1) Ferry. La Guerre vue d'en haut et d'en bas, p. 51.

vernement entendait avoir « la direction politique de « la guerre et le contrôle des opérations militaires » déclaration qu'il avait déjà formulée le 28 janvier 1916, lors d'une demande d'interpellation de M. Brizon sur la conduite de la guerre.

Enfin, le 16 mars 1916, M. Accambray, déclarait que la conception avec laquelle on était parti en guerre — la parole est au général seul — était fausse, que la Chambre représentait le peuple et que le Gouvernement sans les Chambres, dépassait ses attributions; de même, que les Chambres sans l'opinion publique dépasseraient les siennes ; aussi en vient-il à regretter la censure.

A notre avis, en la circonstance, l'orateur semble oublier que la guerre est avant tout un état de crise. Mais chose plus grave encore, il en vient à discuter à la tribune de la valeur de notre général en chef qu'il rend responsable de nos échecs. C'est ainsi donc que nous voyons un parlementaire formuler une appréciation, non sur des actes du Gouvernement, mais sur ceux du commandement ; cela devait déchaîner d'ailleurs de vives protestations de ses collègues.

§ II

CRITIQUE DES COMMISSIONS

En même temps que ces critiques se faisaient jour à la Chambre avec une acuïté toujours plus grande

les commissions de l'armée continuaient à exercer leur contrôle étroit sur les faits de guerre. D'ailleurs le général Galliéni était beaucoup plus conciliant sur ce point que son prédécesseur. D'après M. Mermeix (1), le 7 janvier 1916, il aurait dit au président d'une de ces commissions : « Vous pouvez considérer la ques-« tion du contrôle, comme définitivement résolue. « Vous pourrez aller dans la zone des armées chaque « fois que vous le voudrez ».

Mais Galliéni montra qu'il savait à l'occasion résister, quand il jugeait qu'il était de son devoir de le faire (2). La Commission de l'Armée du Sénat avait institué une commission des faits de guerre, qui avait demandé communication au ministre, de documents touchant certaines opérations, documents que le ministre de la guerre déclara ne pouvoir révéler, parce que il ne s'agissait pas encore de « faits accomplis » ; également, on opposa le même refus à la consultation d'autres documents (en l'espèce, les procès-verbaux du conseil supérieur de la guerre d'avant 1914) qui pouvaient « donner matière à des controverses prématu-« rées ». Aussi peut-on lire dans un rapport de M. Chéron :

« ...Jamais la contradiction n'a été plus nette entre « des demandes d'une commission parlementaire ré-« clamant les moyens d'exercer son contrôle et la pré-« tention du gouvernement de lui refuser ces facilités...

(1) Ib. p. 70.

(2) Ib. p. 70 et suivantes.

« Il y a deux gouvernements, celui de Paris et celui « de Chantilly ... Plus tard ... faudra-t-il donc nous « avouer que nous nous sommes inclinés devant « l'arbitraire d'une autorité extérieure au gouverne- « ment et inqualifiée pour nous donner des ordres ».

Nous pouvons également signaler dans un autre genre d'idées une communication faite par M. Abel Ferry à la commission de l'Armée de la Chambre, le 30 novembre 1915 (1). Elle est intéressante parce que elle constitue une critique de la tactique suivie par le haut commandement et du défaut d'organisation du front qu'elle veut relever et qui serait imputable à ce dernier. Cette communication se termine par ces mots:

« Nous manquons de commandement.

« Après que les fronts ont été cristallisés, on a peu « à peu fait du général en chef, non pas un chef de « guerre, mais un ministre du territoire, appelé zone « des armées ».

A la suite des communications, le colonel Driant, aurait prononcé, nous dit M. Ferry, dans la préface de son livre (2), ces paroles qui furent dans la suite exploitées pour le renforcement du contrôle des commissions. « Au début des hostilités, j'étais peu partisan « que le Parlement s'occupât des choses de la guerre; « mais aujourd'hui, j'ai compris que le Parlement et « le contrôle des commissions avaient eu une sérieuse « importance et avaient fait faire de grands progrès

(1) Ferry. La guerre vue d'en haut et d'en bas.

(2) Ib. p. 11.

« je le reconnais, je ne le cache pas, moi qui n'aurait « voulu en temps de guerre qu'une direction unique, « celle du général en chef.

« L'organisation défensive de notre ligne n'est pas « assurée sur certains points (1) ...».

On peut, par la lecture de ces quelques extraits, se rendre compte de l'état d'esprit des membres de ces commissions. Certes, leur action a probablement produit de bons résultats parce que elles ont pu, par cette surveillance constante aider à vaincre certaines inerties, obliger à faire certains efforts, à éviter de retomber dans certaines fautes à prévoir peut-être davantage, bref à être un aiguillon puissant. Mais aussi, ne peut-on pas se demander s'il n'y a pas eu chez elles une tendance à exagérer les fautes, les négligences, le manque de préparation. En effet, en temps de guerre, il faut aller vite et improviser souvent, il y a tant de facteurs dont il faut tenir compte que nécessairement une foule d'erreurs et de fautes se commettent journellement. Les relever c'est bien, mais on risque le danger en y attachant une importance trop grande d'entretenir un perpétuel état de défiance envers les autorités responsables ; nous ne voulons évidemment pas dire qu'il faut se laisser aller à tout trouver bien, il faut rechercher le mieux et surtout garder la mesure ; autrement, on risque d'aboutir à quelque chose de très grave, l'instabilité du gouvernement et puisque les critiques

(1) Cela visait seulement certains points du front de Lorraine et non Verdun. V. De Thomasson, les Préliminaires de Verdun, p. 157.

même s'adressent directement aux généraux, l'instabilité du commandement. Il faut tenir un compte suffisant de la diversité des opinions, des possibilités techniques et aussi de la grande difficulté (et cela les non-techniciens le saisissent difficilement), qu'il y a de changer dans une armée, les méthodes tactiques et les procédés de combat même parfois ceux qui paraissent les plus simples (instruction à recommencer, nouvelle mentalité, nouveaux réflexes instinctifs à acquérir ou à perdre (1). Ces commissions en arrivent à prononcer des jugements sur des matières strictement militaires pour lesquelles elles n'ont peut-être pas, ni la compétence, ni tous les renseignements qui seraient désirables. Bon au point de vue administratif, leur contrôle peut devenir médiocre au point de vue stratégique ou au point de vue moral. Enfin, ne peut-on pas dire que chaque fois que ces commissions essaient de peser sur les déterminations du gouvernement, elles cessent de demeurer un organe de contrôle pour tendre peu à peu à devenir un organe d'impulsion et de direction. C'est le propre en général de tout organe constitutionnel de chercher à élargir ses attributions. Seul un gouvernement fort, aurait pu résister à des prétentions qu'il estimait exagérées. Nous savons qu'il n'entrait guère dans les vues du gouvernement de décembre 1915, d'opposer la résistance qui avait usé le précédent ministère. Il n'a pas soit par tactique, soit par nécessité suffisamment d'autorité pour en imposer aux mécontents. Aussi invoquera-t-on cette faiblesse du

(1) Général Buat. Hindenburg, p. 130.

haut commandement, pour d'autre part, essayer d'attribuer au pouvoir parlementaire non seulement, le contrôle, mais aussi l'impulsion. Car il ne faudrait pas croire que les critiques viennent seulement de ceux partisans du gouvernement des Chambres ; il en est comme Ferry qui auraient voulu un gouvernement très fort « presque dictatorial », dit M. Mermeix, et la meilleure preuve c'est qu'il ne fut ministériel que sous Clémenceau (1). Devant une défaillance gouvernementale, ils proposent alors une impulsion énergique, venant des Commissions ou des Chambres. Au fond, c'est toujours cette vieille idée des conventionnels menant la guerre par leur énergie qui pour beaucoup semble un exemple à suivre.

§ III

L'AFFAIRE DE VERDUN ET LE PREMIER COMITE SECRET

D'ailleurs ce ne sera bientôt plus seulement les commissions, qui lutteront, ce sera les chambres entières réunies en comité secret. Beaucoup estiment que l'autorité militaire n'a pas fait l'effort nécessaire pour sauvegarder la place de Verdun ; des bruits pessimistes circulent. A cette époque (juin 1916), les Allemands

(1) Mermeix. Au Sein des Commissions, p. 47.

ont depuis le mois de février prononcé leur attaque sur Verdun, qu'ils ont sérieusement menacé ; de là à taxer le commandement d'incapacité et d'imprévoyance, à déclarer le gouvernement coupable d'avoir ignoré ces faits ou de les avoir tolérés, il y a peu de chemin.

Bref, une agitation s'ensuivit et allait amener une série de séances secrètes à la Chambre où tous les députés purent prendre part dès lors. Ces séances où pour la première fois les débats allaient rouler sur les opérations eurent lieu du 16 au 22 juin 1916 (à la Chambre). D'une façon générale, on peut classer les députés qui prirent la parole en deux groupes — les premiers qui firent une longue critique des opérations militaires, telles qu'elles avaient été conduites jusqu'alors, certains comme M. Renaudel, allant même jusqu'à remonter à l'année 1914 et à faire un véritable cours de Stratégie (1) — d'autres, comme M. Maginot, préconisant même une nouvelle tactique d'offensive générale, sur tout le front. On peut d'ailleurs se demander si de telles questions rentrent bien dans la compétence des Chambres législatives, alors qu'elles n'ont certainement pas tous les éléments en mains. D'autant que certaines des opinions émises sont singulièrement contestables ; ainsi M. Renaudel va même jusqu'à dire qu'à son avis, le haut commandement devait être collectif, car « les forces d'action « collective sont probablement supérieures à celles d'un « individu ». Ce qui est pour le moins sujet à contes-

(1) Séance du 17 juin 1916, à la Chambre.

tation la collégialité des généraux ayant de tout temps été considérée a juste titre comme détestable. On en arrive même à faire intervenir dans les débats des considérations de politique, comparaison entre l'avancement des officiers d'état major et les autres (1), anticléricalisme (2).

Un autre groupe parmi lesquels, MM. Margaine, Accambray, Abel Ferry, insistent davantage sur notre organisation du haut commandement d'avant-guerre aboutissant à sa complète indépendance. On serait arrivé à une conduite bicéphale de la guerre suivant l'expression de M. Abel Ferry, avec un double ministère s'ignorant l'un l'autre — celui du haut commandement dans la zône des armées et le véritable gouvernement à l'intérieur. M. Abel Ferry déclare dans son discours « Le Haut Commandement a disposé d'un pouvoir « absolu comme personne n'en avait jamais eu en « France ». La conclusion générale de tous les orateurs peut se résumer dans ces mots de Abel Ferry ; « impéritie du Haut Commandement et faiblesse du « gouvernement ».

§ IV

LA DEFENSE DU GOUVERNEMENT

Et quel est le remède que l'on propose ? d'une façon générale, c'est l'institution de délégués parlementaires

(1) Discours Violette.
(2) Intervention de M. Le Bail Magnan.

aux armées. Certes, dit-on, les membres des commissions ont pu exercer leur mission librement. Il faut faire quelque chose de plus. Il faut que la Chambre qui est une assemblée souveraine, affirme-t-on (1), puisse faire sentir plus efficacement son contrôle et partant, son action. M. Abel Ferry, dit de son coté qu'il faut faire appel aux dernières forces du pays — ces forces étant le Parlement.

Une note un peu différente fut donnée par M. Hennessy, qui a peut-être beaucoup plus de justesse. Après avoir constaté que la nouvelle forme de la guerre présente un caractère industriel très important par un de ses cotés, il déclarait que selon lui, il y avait méconnaissance chez les militaires de ce coté industriel. Il en concluait : Il faut exercer notre contrôle « non « pas sur la technique et la stratégie de la guerre, mais sur toute la partie industrielle.

Le ministre de la guerre général Roques, rectifia les allégations portées contre les impréparations signalées. Le président du Conseil, M. Briand, répondit longuement au interpellateurs. Il tint à rassurer les parlementaires, quant à l'existence de ce gouvernement militaire qu'ils critiquaient. « Je ne conçois pas un « gouvernement civil et un gouvernement militaire, je « ne conçois qu'un gouvernement qui dirige. Le gou- « vernement responsable devant les Chambres elles- « même responsables devant la nation a la direction « politique, à la direction générale des opérations mi-

(1) Discours Espivent de la Villeboisnet. Mermeix. Au Sein des Commissions, p. 83.

« litaires. Le général en chef est un agent d'exécution « auquel pour l'exécution, toute liberté doit être don- « née d'agir sous le contrôle du gouvernement ». Il exposa la façon dont il entendait règler les rapports entre le gouvernement et le Haut Commandement. Il tint à le répéter : « Le gouvernement a la direction « politique, la direction générale des opérations. Il a « la conduite de la guerre. Le commandement a l'exé- « cution en pleine indépendance sous le contrôle du « gouvernement lequel reste responsable devant vous, « vous doit compte de cette direction ». Au début de la guerre, sous l'empire des nécessités, le grand quartier général s'est « embroussaillé » d'organes administratifs dont la place est au ministère de la guerre. Un organisme semblable au War Office, sorte de Conseil de la Défense Nationale, formé de membres, pris au sein du ministère a été organisé. Désormais toutes les résolutions concernant de graves opérations militaires, seront prises par ce comité qui comprend en outre le général en chef et son chef d'état-major. On s'est également servi du Conseil Supérieur de la Guerre, le Président de la République, le Président du Conseil, le ministre de la guerre ont entendu ainsi le général en chef exposant ses projets. Enfin beaucoup d'organes administratifs sont revenus au ministère. Mais il faut prendre garde de diminuer le général en chef.

« Quand les circonstances ont mis un homme, dit- « il, ainsi presque isolé de tous, à la tête d'une armée « formidable de toute une nation... quand il est ainsi « isolé dans son autorité, et quand c'est ainsi qu'on « est habitué à le voir, lorsqu'il s'agit de reprendre

« les choses, il faut le faire de telle manière que son « autorité ne soit pas affaiblie ».

Ainsi donc, le président du Conseil, après avoir affirmé que la direction de la guerre est au gouvernement, en arrive à des conseils de prudence lorsqu'il s'agit de passer à l'exécution.

Enfin, M. Briand fait remarquer que les Commissions peuvent maintenant exercer leur contrôle, mais il faut se garder, dit-il de juger « d'intuition ». Tout n'a pas été si mauvais qu'on l'a dit, des sanctions ont été prises.

Dans une dernière réponse à M. Varenne, réclamant aussi la délégation directe, M. Briand disait « ce qui serait funeste, et spécialement en guerre, ce « serait qu'il y ait une confusion de pouvoirs qui dé- « placerait les responsabilités ou plutôt qui mit les « responsabilités là où n'est pas l'autorité ». Le comité secret se termina par le vote d'un ordre du jour favorable au gouvernement, où la Chambre se déclarait « résolue, selon son devoir à continuer de donner en « collaboration étroite avec le gouvernement une im- « pulsion de plus en plus vigoureuse à la défense du « pays » et où il était dit qu'elle décidait « d'instituer « et d'organiser une délégation directe qui instituera « avec le concours du gouvernement, le contrôle effec- « tif et sur place, de tous les services ayant mission « de pourvoir aux besoins de l'armée ».

§ V

LA QUESTION DES DELEGUES AUX ARMEES

Mais la discussion reprit à la Chambre sur le point de savoir quel serait cet organe de contrôle. Les débats durèrent du 18 juillet au 27 juillet. Plusieurs propositions furent faites, celle de MM. Accambray et Albert Favre, prévoyait la nomination d'une commission qui ferait une enquête, un rapport sur la conduite de la guerre et un partage des responsabilités ; également qui proposerait des mesures d'exécution (1). M. Hennessy, dans sa proposition demandait la nomination de délégués qui communiqueraient leurs rapports aux anciennes commissions. Le rapporteur, M. Tardieu, s'inspirant de ces deux propositions en offrit une 3e (2), mais à laquelle manquaient l'enquête et les mesures d'exécution de M. Accambray et Favre. Cette proposition fut combattue et après de longs débats de guerre lasse, on adopta une proposition de M. Chaumet, d'après laquelle on remettait le soin du contrôle, aux anciennes commissions sans en organiser une nouvelle ou un nouvel organe.

---

(1) Mermeix. Au Sein des Commissions, p. 89.

(2) Ib. p. 90.

§ VI

DISCUSSION DE LA CONCEPTION GOUVERNEMENTALE

Nous avons vu précédemment, ce qu'on pouvait penser de cette nouvelle théorie du gouvernement concernant la conduite de la guerre, théorie se résumant en cette formule « Le gouvernement a la conduite de « la guerre et le contrôle des opérations ». Ce qu'on peut dire ici, c'est que le gouvernement ou du moins le président du Conseil espérait endiguer le mouvement d'opinion parlementaire violemment dirigé contre notre Haut Commandement, qui ne tendait pas moins à substituer l'action des Chambres à la sienne propre ; ce qui aurait été particulièrement grave, car cela aurait entrainé probablement une crise de commandement. On peut penser qu'il était effrayé par cette éventualité dont les conséquences eussent été de grande importance pour la conduite militaire de la guerre, d'autant plus, que nous étions en pleine période d'exécution du grand plan d'offensives des Alliés, sur tous les fronts, décidé par les Etats-Majors de l'Entente, à la Conférence de Chantilly de la fin de 1915. Malgré la ruée allemande sur Verdun, qui exigeait déjà le gros efforts, l'offensive franco-anglaise sur la Somme devait se déclancher vers la fin-juin, commencement juillet.

Le gouvernement pouvait espérer une heureuse issue de cette offensive combinée des alliés. La campagne engagée contre le Grand Quartier Général, a propos de Verdun, avait déjà produit des résultats funestes sur le moral du pays (1). Résister de front eut été risquer un vote de défiance ; le président du conseil préféra tergiverser, il crut devoir donner une formule qui dissiperait l'inquiétude parlementaire, et faire preuve d'une grande bonne volonté ; il s'agissait de gagner du temps. Le gouvernement eut son vote de confiance.

Mais il restait cette question du contrôle ; étant donné l'esprit dont avaient fait preuve les interpellateurs, il était à craindre qu'on en arrivât à lier étroitement le gouvernement, beaucoup plus que le contrôle des commissions, qui visait surtout des questions d'administration. Là encore, le gouvernement réussit à dissocier l'opposition et finalement, nous avons vu, que le projet de la délégation directe se réduisit à confier le contrôle aux commissions, ce qui fait, qu'en réalité, il n'y avait pas grand'chose de changé.

§ VII

DISCUSSION DE LA CONCEPTION DE LA DELEGATION DIRECTE

Que faut-il penser de cette proposition de délégation directe du Parlement ? Le moins qu'on puisse en dire

(1) Maréchal Pétain, Verdun, p. 51.

c'est qu'elle est en complète opposition avec notre système politique en vigueur. En effet, un des principes qui ont guidé l'élaboration de notre constitution a été le principe de la séparation des pouvoirs. Or, ce principe est méconnu, parce qu'on en arrive par la délégation directe, à une substitution véritable des Chambres au Gouvernement. Même si cette substitution ne s'accomplit pas, il n'en reste pas moins qu'une partie de l'impulsion, revient aux Chambres. Or, le principe de la séparation des pouvoirs, fait que chacun des pouvoirs a un certain nombre de fonctions à remplir. Le rôle du pouvoir législatif, outre le vote des lois et des dépenses publiques, c'est de contrôler le gouvernement, mais nous dit, M. Joseph Barthélémy (1), le gouvernement seul. Or le but avoué de la délégation directe, est le contrôle de tout ce qui touche les opérations militaires, donc d'actes autres que ceux du gouvernement. De plus, c'est accorder au pouvoir législatif, une part dans l'impulsion ; c'est un pas vers le gouvernement, par les Chambres, qui est la négation de la séparation des pouvoirs. Nous avons même vu, que certains, MM. Accambray et Favre, proposaient que les délégués procèdassent à un partage des responsabilités et à des mesures d'exécution. Bref, c'est une commission d'enquête, mais permanente et générale (2). L'existence de ces délégués, en arriverait vite à annihiler l'action gouvernementale. Alors qu'en régi-

(1) G. Barthélémy. Revue de droit public 1916, art. cité, p. 555.

(2) Cf Discours de M. Accambray, 21 juillet 1916.

me parlementaire, l'impulsion devrait venir du gouvernement, il en serait réduit à suivre les indications données par les rapports de ces Commissaires ; son rôle, serait en tout cas, très fortement diminué. Ces délégués auraient été en contact permanent avec le Grand Quartier Général, et ils auraient ainsi pu contrôler les actes de fonctionnaires, ce qui est également incompatible, avec le régime parlementaire. M. Joseph Barthélémy qualifie cette organisation d' « exagération du parle- « mentarisme » car, au fond, on aboutit au pouvoir exclusif des Chambres.

D'ailleurs à la séance du 20 juillet 1916, le président du Conseil (1), était obligé de déclarer qu'il ne pouvait concevoir qu'une collaboration des Chambres avec le Gouvernement et non avec l'armée. Il devait revendiquer les droits du gouvernement dont la Chambre ne se souciait guère d'ailleurs. Inconciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs, la délégation directe fut combattue par plusieurs députés avec d'autres arguments. M. Marin, parlant au nom de la commission du Règlement, le 18 juillet, fit ressortir qu'on se heurterait de la façon dont cette délégation allait être organisée, à des difficultés pratiques considérables.

M. Piou, exprima la crainte que le nouvel organisme ne soit un « embarras ». « Par son intervention « indéfinie, il jettera l'inquiétude parmi les chefs, la

(1) J. O. p. 1608.

« méfiance parmi les troupes ». Il critiquait en effet les deux caractères de « permanent » et « général » de ce contrôle et déclarait :

« D'ailleurs les formules sont bien choisies pour que « l'omnipotence du contrôle ne trouve pas de limite « devant elles.

« Puisque c'est l'omnipotence que vous voulez, dé- « clarez-le nettement... ».

M. Bourery, citait un article de M. Compère-Morel sur la question disant « Les pouvoirs confiés à la « délégation doivent être absolus et ses membres ne « relèveront en tout et pour tout que du Parlement ».

M. Lafferre, exprimait la crainte que ces délégués n'en arrivent à juger le commandement. Et sur les bancs du parti socialiste, ces mots furent accueillis par ceux-ci « Il n'y a pas de doute ». Il ajoutait. « Il « s'agit de savoir si vous allez confier à un certain « nombre de commissaires qui seront comme une sorte « de Directoire, issus d'une sorte de plébiscite parle- « mentaire le soin d'aller au front, d'être les vérita- « tables ministres du front, a côté, souvent en opposi- « tion avec les autres ministres de la défense natio- « nale ».

M. Renaudel, donnait lecture, le 25 juillet 1916, et une circulaire du Comité de Salut Public de décembre 1793, où l'on donnait comme mission (1) aux commissaires d'aller surveiller les généraux et haranguer

(1) Cf Mermeix. Au Sein des Commissions, p. 104. J. O. 26 juillet 1916, p. 1672.

les troupes pour les exalter, et se demandait si il ne fallait pas s'inspirer des exemples de la révolution. Ce à quoi M. Briand répondant qu'il ne fallait pas rechercher des précédents en « poussant l'esprit de la révolution jusqu'à la caricature ». Au fond c'était le désir de beaucoup de jouer le rôle quelque peu empanaché de ces commissaires de la Convention.

Le gouvernement ne résistait pas ouvertement, bien que parfois, il revendiquait ses prérogatives, il laissa s'user la discussion et finalement il obtint après une semaine de débats, le vote de la proposition Chaumet qui ne modifiait pas sensiblement l'état de choses antérieur.

Au Sénat, où un comité secret eut également lieu le 29 juin 1916, ces discussions ne se produisirent pas, on en resta au Contrôle des Commissions.

QUATRIEME PARTIE

MINISTÈRES BRIAND-LYAUTEY, ET RIBOT-PAINLEVE

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION FIN 1916 EN FRANCE

La situation ne semble guère favorable à cette fin de l'année 1916 dans notre pays. Il y a un état de crise latent qui semble avoir des causes plus politiques que militaires. La bataille de la Somme, s'est transformée en une longue lutte d'usure. Elle a été en réalité une victoire pour les Alliés. On sait maintenant par les mémoires de Ludendorff et d'Hindenburg, que l'usure avait été très forte chez nos adversaires et qu'à certains moments, la situation avait été jugée comme des plus critiques. Mais en France (1), cette victoire n'avait pas été appréciée à sa juste valeur. Particuliè-

(1) En Angleterre, au contraire la bataille de la Somme était considérée comme une grande victoire. Le général MANGIN parle de l' « injuste discrédit qui pesait sur les opérations de la Somme » (Des Hommes et des Faits). Général PALAT, (L'Année d'angoisse).

rement, les hommes politiques ne voyaient que notre propre usure, et il en résultait de nouvelles critiques contre le commandement et le gouvernement qui l'appuyait. L'opinion publique était émue des victoires allemandes en Roumanie, alors qu'on avait tant compté sur l'intervention roumaine. Enfin, l'Armée d'Orient sur laquelle reposaient tant d'espoirs, ne bougeait guère. Bref, la conséquence de tout cela, c'était la diminution d'autorité à la fois du Haut Commandement et du gouvernement, et un discrédit sur les méthodes de conduite de la guerre et même des moyens militaires employés. Il en résultera une agitation, qui incitera les Commissions à étudier les moyens de sortir de la situation ; on juge l'autorité chargée de la conduite des opérations inférieure à sa tâche, on provoquera les comités secrets de la Chambre et du Sénat, de fin novembre, commencement de décembre où le gouvernement sera sommé de s'expliquer.

Les débats aux Comités Secrets attestent cet état de crise. Rien qu'à la Chambre, 45 interpellations sont déposées (1). Le ministère se trouve en assez fâcheuse posture. « La presse est à peu près unanime à reconnaître qu'il y a une crise de l'autorité et qu'il est « urgent d'y remédier » (2). Des changements, des projets nouveaux semblent devoir être proposés. M. Briand, le 4 décembre au comité secret de la Chambre fait d'importantes déclarations sur le Haut Comman-

(1) Palat Ib. p. 355 et suivantes.

(2) Revue Hebdomadaire, 9 décembre 1916, p. 263, cité par Palat.

dement, qui va être réorganisé sur les bases suivantes : 1° Retour de Joffre à Paris ; 2° Nouveau commandement en chef pour les armées du Nord-Est ; 3° Dépendance plus directe des Armées du Nord-Est envers le Gouvernement, suppression du généralissime, celui-ci devenant un conseil technique du gouvernement ; 4° Diminution du pouvoir du grand quartier général (1).

Mais ce n'est pas sans peine, que le gouvernement a pu se décider à ces projets qui sont symptomatiques. Bien des difficultés se sont produites dans le cabinet. Ces déterminations font l'effet d'être surtout des transactions entre les différentes opinions des combinaisons plus ou moins savantes destinées à satisfaire le plus de monde possible, mais on peut penser que l'emploi de ces procédés n'était pas de nature à renforcer beaucoup l'autorité d'un gouvernement de guerre. Alors qu'il aurait fallu une unité de vues complète, on aboutissait en favorisant ces transactions à des divergences nuisibles d'opinions. En Angleterre, Lloyd George arrivait au pouvoir et menait tout de suite une politique personnelle et très ferme, tout en laissant à l'autorité militaire son indépendance et son prestige. Il semble au contraire qu'en France à la même époque, on ait cherché à multiplier les organes de conduite de guerre : Gouvernement, comité de guerre à l'intérieur de ce gouvernement, conseil de la Défense Nationale avec la présence du Président de la République,

(1) Mermeix, Joffre.

conseil technique auprès du gouvernement représenté par le Maréchal Joffre, commissions de l'armée des Chambres, qui de plus en plus, nous le verrons s'occupent des opérations militaires, tout cela en plus du Commandement proprement dit. Cette multiplication d'organes souvent antagonistes, dont aucun ne risque de possèder une autorité suffisante pour en imposer aux autres, entre lesquels tout se règle à peu près par des transactions, ne facilite guère une conduite ferme de la guerre.

CHAPITRE II

LE MINISTÈRE BRIAND, ET LYAUTEY

Titre premier

RAPPORTS ENTRE COMMANDEMENT ET GOUVERNEMENT

§ I

NOUVELLE ORGANISATION DU HAUT COMMANDEMENT

A la suite du comité secret de la Chambre, commencé le 21 novembre 1916, terminé le 7 décembre, M. Briand, avait remanié son ministère ; en même temps, il instituait à l'exemple de l'Angleterre un

comité de guerre, comprenant le Président du Conseil, les ministres de la Guerre, de la Marine, des Finances et de l'Armement.

Le Général Lyautey, devenait ministre de la Guerre. D'ailleurs de graves difficultés surgissaient presque immédiatement parce que Lyautey, trouvait ses attributions singulièrement limitées, par l'existence du ministère de l'Armement qui avait absorbé l'artillerie, comme le Ministère des Transports et du Ravitaillement civil et militaire, avait absorbé toute l'intendance, le service de santé et les chemins de fer lui étant également enlevés (1). Le Haut Commandement se trouvait modifié. Un décret du 13 décembre 1916, portait que « les commandants en chef des armées du « Nord et du Nord-Est et de l'armée d'Orient exer- « cent chacun, en ce qui le concerne, la direction des « opérations dans les conditions prévues au décret du « 28 octobre 1913, portant règlement sur le service « en campagne », ce qui impliquait que le général Nivelle, nommé le même jour commandant en chef des armées du Nord-Est n'exercerait plus d'autorité sur l'armée d'Orient. Quant au généralissime, un autre décret du 13 décembre 1916, tout en lui conservant son titre de commandant en chef des armées françaises (généralissime), le nommait Conseil Technique auprès du gouvernement. Cette décision donne l'impression d'avoir été une solution élégante pour écarter le général Joffre du commandement réel sans avoir à le

(1) Mermeix I, p. 271.

relever. Il n'en résultait pas moins que si on prenait les textes à la lettre, il n'y avait eu la personne du généralissime, un intermédiaire entre les généraux commandants en chef et le ministre intermédiaire non prévu par les textes antérieurs et contre lequel LYAUTEY s'éleva vivement. Nous ne pouvons ici nous étendre sur cette question et nous constaterons qu'elle fut surtout un expédient destiné à laisser subsister l'autorité dont le général JOFFRE jouissait vis-à-vis des Etats-Majors alliés. D'ailleurs cette situation dura peu de temps. Le 27 décembre 1916, en effet, en même temps qu'un décret nommait JOFFRE, Maréchal de France, il était relevé de ses fonctions, l'une des choses compensant l'autre.

§ II

PERSONNALITE DU NOUVEAU COMMANDANT EN CHEF

Cette détermination introduisait un nouveau changement dans l'organisation de notre Haut Commandement. En effet la suppression du généralissime, nous ramenait à la situation de 1914, avec cette différence que le ministre de la guerre par goût d'abord, par nécessité ensuite, n'allait pas avoir à jouer le même rôle effacé. Il ne faut pas oublier en effet, que nous

avons maintenant deux fronts distincts, il faut donc que le ministre de la guerre, coordonne les efforts. D'après M. Joseph Barthélémy, dans un article de la Revue de Droit Public de 1917 (1), bien qu'une note officielle du gouvernement ait déclaré que l'Armée d'Orient relevait directement de lui, sans parler des armées du Nord-Est, il en découle que c'est le ministre de la guerre qui devient le chef effectif de l'armée. Il cite une parole de Lyautey, indiquant qu'il a compris son rôle en ce sens. Le 3 février 1917, Lyautey a dit : « Si j'occupe la lourde charge qu'on ma con-« fiée... c'est... pour commander à tous ceux que j'ai « le droit et le devoir... ». M. Barthélémy exprime l'avis que le Comité de guerre, exerce la direction de la guerre et que c'est le ministre qui est son agent d'exécution. On conviendra qu'il y ait là un profond changement que nous signalons ici. Incontestablement le front français l'emportait de beaucoup en importance. Son chef aurait pu exercer la véritable direction des opérations. Mais la situation n'était plus la même qu'en 1914, où l'on avait laissé le général Joffre agir à sa guise. Plus de deux ans s'étaient écoulés et le pouvoir civil, s'il nous est permis d'employer cette expression, avait repris une place de plus en plus grande.

Le général Nivelle ne possédait certainement pas la même autorité que le vainqueur de la Marne, comme l'a dit M. Galli (2), « il allait avoir à compter avec le « Gouvernement, avec le ministre de la guerre, avec

(1) p. 146.
(2) L'offensive de 1917, p. 22.

« leurs comités institués en vue du contrôle et des « directives à imprimer et aussi avec le Parlement et « les grandes commissions du Sénat et de la Cham- « bre ». Toutes les revendications de ces diverses autorités se sont affirmées davantage à la fin de l'année 1916.

Démuni de l'autorité qu'avait son prédécesseur, NIVELLE, ne pouvait offrir la même force de résistance. De plus, ses pouvoirs sont réduits. Il n'a plus la même liberté pour choisir ou relever de leurs fonctions, ses subordonnés. Il ne peut faire pour les nominations et les mutations que des propositions (1), au ministre. De plus, il lui manque le prestige incontestable qu'avait JOFFRE sur les Etats-Majors alliés. Enfin, sa nomination elle-même est discutée (2). L'affaiblissement du grand quartier général demandé par les Commissions s'est réalisé.

§ III

PLAN ET METHODE DE NIVELLE

Mais il se trouve que le général NIVELLE, a l'espoir de réaliser un plan grandiose, de percée du front allemand, plan qu'il a d'ailleurs trouvé dans la succession du général JOFFRE, mais qu'il a amendé en s'inspirant

(1) MERMEIX II, p. 6.
(2) Ib. p. 29 ; GALLI op cit. p. 25.

des méthodes qui lui ont réussi à Verdun à la fin de 1916 ; mais on peut se demander si pour exécuter un plan d'une telle ampleur, il ne lui aurait pas fallu une autorité indiscutée. Or, nous voyons que c'est précisément au moment où un tel plan est décidé, où l'on espère substituer à la guerre de position, une nouvelle guerre de mouvement, que l'on réduit les pouvoirs et les attributions du grand quartier général. Il y a là quelque chose d'inconciliable qui ne s'explique que par les raisons que nous avons données plus haut. Il est vrai que cette situation était atténuée du fait qu'à ce moment, il y avait accord complet entre le grand quartier général et le gouvernement. Ce plan avait reçu l'approbation des gouvernements français et britannique même avait provoqué « leur enthousiasme », déclare le rapporteur de la Commission de l'Armée du Sénat (1). A plusieurs reprises, Nivelle expose ses conceptions aux représentants du Gouvernement ; il va même en Angleterre, convaincre le War Committee, le 15 janvier 1917. On peut même se demander si ce besoin de faire approuver ses projets ne peut être considéré comme un signe de l'affaiblissement du Haut Commandement, Joffre n'avait pas agi de la sorte en 1915 ou 1916, il n'y avait eu que des ententes entre Etats-Majors.

Le 27 février 1917, à Calais, Nivelle provoquait l'adhésion à son plan au ministre et au généralissime anglais et ici se place un incident que Nivelle a rap-

(1) Galli op. cit. p. 40.

porté lui-même (1), qui illustrerait singulièrement ce que nous venons d'exposer « Ribot qui représentait « le président du Conseil Briand, proposa que la « parole me fut donnée pour exposer le plan général « de l'offensive. L'un des ministres anglais, M. Bonar « Law, Chancelier de l'Echiquier, demanda. « Mais « les généraux sont-ils d'accord ? M. le Général en « chef êtes-vous d'accord avec le Maréchal (Douglas « Haig) ? » et sur notre réponse affirmative « alors « cela ne nous regarde pas ». M. Ribot répondit « Mais le gouvernement a bien le droit de savoir... ». Cela montre la différence de conception entre les gouvernements anglais et français. Les Anglais estiment qu'il leur suffit de savoir qu'un plan d'offensive existe. Ils font confiance à l'autorité militaire, bien que M. Lloyd George « Premier » anglais et Douglas Haig, n'aient pas précisément une très grande sympathie l'un pour l'autre (2), paraît-il. Chez nous, on exige un exposé plus détaillé ; la confiance ne règne pas au même titre.

D'ailleurs au surplus, à ce moment, les relations entre le grand quartier général français et britannique deviennent assez tendues et ce n'est qu'après de laborieux efforts qu'on arrive à un accord, d'ailleurs précaire, le général Douglas Haig passant sous les ordres de Nivelle, mais seulement pour l'exécution de la grande offensive du printemps.

---

(1) Cité par Galli Ib. p. 46.

(2) Palat, L'année d'angoisse, p. 61.

Titre II

INTERVENTION DES CHAMBRES

§ I

CRISE A L'INTERIEUR DES ORGANES PARLEMENTAIRES

Les changements de ministère et de haut commandement se sont produits sous la pression des Parlementaires. Le comité secret de novembre-décembre 1916, fut l'occasion de multiples critiques concernant la conduite de la guerre. Un malaise profond pesait sur les assemblées causé par les désillusions, dont on rendait responsable le Haut Commandement. M. Briand évitait avec peine un ordre du jour Tardieu, défavorable et devait promettre des réformes qu'il réalisa par la suite. Le changement de ministère fut une sorte de replâtrage. De plus en plus, il y avait immixtion des parlementaires dans les opérations de guerre proprement dites ; M. Galli le constate « une pénétration « de l'arrière dans le domaine de l'avant se fit de plus

« en plus active, pendant la longue bataille de Ver-
« dun » (1). Les Commissions en arrivent à ne plus se contenter du contrôle, elles émettent des avis sur des matières qui semblent devoir être strictement militaires. Les plans du général Nivelle étant parfois discutés par ses subordonnés, M. Galli nous dit : « L'inconvénient de cette opposition éclatait parfois à « la Commission de l'Armée, au Palais Bourbon et « au Sénat, par de longs débats, soulevées à propos « du moindre incident sur le principe même de l'of-
« fensive de telle sorte que nous semblions (M. Galli « faisait partie de la Commission de l'Armée de la « Chambre), nous ingérer dans la direction des opé-
« rations de guerre.

« J'ai souvenir de certaine séance du 14 février « 1917, où mes collègues Tardieu et Abel Ferry, « avec beaucoup de talent et de conviction, exposèrent « cette opinion que toute offensive engagée, avant que « le front entier ne fut matériellement préparé et ar-
« mé en vue de l'attaque et de la défense, serait pré-
« maturée. Le général en chef se trouvait donc plus « ou moins ouvertement mis en demeure de modifier « ses plans ou tout au moins d'en ajourner l'exécution. « Des démarches en ce sens furent annoncées et faites « près du Gouvernement, près du chef de l'Etat. Il « devint nécessaire d'y répondre, de convaincre par « des moyens à mon avis très fâcheux, la Commission « de l'Armée, de la valeur et des chances de succès

(1) Galli op. cit. p. 21.

« des études et des travaux préparatoires du général « Nivelle...

« Dans ces conditions, le commandement en chef « ne demeurait plus unique et souverain comme il le « fut de 1914 à la fin de 1916...»(1).

A la Commission de l'Armée de la Chambre, M. Viollette aurait dit en octobre 1916 (2). « Si nous « sommes prudents, c'est au mois de février que nous « reprendrons les opérations actives. J'ai la conviction « que l'initiative de la grande bataille est une question « de vie ou de mort pour la France ». Le général Palat trouve que cet avis empiète « singulièrement « sur les attributions du commandement ». Au comité secret de la Chambre, M. Augagneur déclare que « la « conduite générale de la guerre, la question de sa- « voir si l'effort militaire doit être porté ici ou là, ce « n'est pas de la tactique ou de l'art militaire ». Il est vrai qu'il déclare que le gouvernement ne doit pas désigner tel ou tel point précis, mais seulement le front où doit se porter l'effort.

M. Galli, nous parle encore des discussions orageuses qui eurent lieu à la Commission de l'Armée de la Chambre 1916, MM. Viollette et Albert Favre, condamnent les opérations de la Somme, déclarent avoir vu les généraux, contrôlé les affirmations de Nivelle. « Le front sera percé, dit M. Viollette, « par qui le voudra, à la condition d'y mettre le prix».

(1) Ib p. 26.

(2) Général Palat, La Bataille de la Somme.

Encore une fois, on peut se demander s'il rentre bien dans la tâche des commissions de discuter de semblables questions ; et c'est ce que ne manquèrent pas de faire remarquer, toujours d'après M. Galli (1), certains de leurs membres, les uns « faisant observer « combien il serait dangereux de créer un précédent « et d'approuver ou désapprouver des opérations de « guerre dont la conception et la direction apparte- « naient exclusivement au général en chef responsa- « ble », les autres « combattant avec fougue, un pro- « jet d'offensive ».

M. Galli estime que dans ces conditions, il est bien difficile de garder le secret qui est on le sait, une des conditions essentielles du succès. Un autre inconvénient est manifeste, c'est le fait qu'inévitablement plusieurs conceptions vont surgir dont leurs auteurs seront tentés de prouver l'exactitude et l'opportunité au besoin en s'adressant aux techniciens. D'où une certaine confusion qui ne manquera de régner, alors qu'il est nécessaire pour qu'un plan militaire réussisse qu'il y ait unité de vues dans la conception et dans l'exécution.

Les transactions, les demi-mesures dans ce domaine, sont inacceptables le plus souvent.

(1) p. 53.

§ II

ACTION DES ORGANES PARLEMENTAIRES SUR LE GOUVERNEMENT

Ce souci d'intervention des Commissions et des parlementaires dut se manifester par un contrôle étroit du gouvernement, puisque nous le voyons déplorer cet excès de contrôle. Le 5 décembre 1916, M. Briand, au comité secret de la chambre disait après avoir tracé un tableau très noir de la situation faite aux ministres par les questions et interpellations incessantes à eux faites. « Mais s'il (le gouvernement) sait qu'à la séance « tel ou tel ministre est menacé d'être questionné ou « interpellé, si constamment il est obligé de déserter, « par ses membres, son cabinet, pour venir ici.... « pouvez-vous dire que dans des conditions pareilles « un gouvernement est réellement capable de remplir « sa tâche ». Il en concluait à la nécessité de ne pas « paralyser » le gouvernement (1).

Le 23 mars, en comité secret, Lyautey montait à la tribune de la Chambre pour dénoncer une méthode qui lui paraissait déplorable, mais dès le début de son discours, comme il disait craindre des indiscrétions malgré le comité secret, il fut violemment interrompu.

---

(1) Cité p. Mermeix, au Sein des Commissions, p. 142.

Il descendit de la tribune et alla remettre sa démission à M. Briand, entrainant ainsi la démission de tout le ministère.

Mais le texte de son discours entier préparé à l'avance a été conservé (1).

Lyautey disait en parlant des ministres « Je les « vois... sans cesse harcelés, dérobant avec peine, des « parcelles d'heures pour le travail réellement efficace... Dérangés sans répit... je les vois, à l'état de « perpétuels accusés » ; et s'adressant aux députés : « ...Ce que je voudrais... c'est que vous aussi, vous « discipliniez votre action et vos méthodes, c'est de « voir modérer cette succession ininterrompue d'interpellations, de questions qui surgissent à l'improviste... C'est que votre collaboration ne se traduisît « pas par un perpétuel « accusé, levez-vous » c'est « que par une meilleure et plus confiante organisation « de votre collaboration, cessât cette confusion constante des pouvoirs et des attributions qui déplace « les responsabilités et rend vraiment difficile l'exercice intégral du commandement et de l'autorité ».

---

(1) Il se trouve reproduit presque intégralement dans Mermeix, au Sein des Commissions, p. 144.

CHAPITRE III

LE MINISTÈRE RIBOT-PAINLEVÉ

Titre premier

CHANGEMENT DE MENTALITE

Le ministère Briand-Lyautey avait été remplacé par un ministère Ribot-Painlevé et nous sommes arrivés à une période particulièrement critique de 1917 dans laquelle les évènements politiques et militaires ont en France, une telle répercussion les uns sur les autres qu'il est impossible ou presque de les étudier séparément. Durant les années 1915-16, un fort mouvement d'origine parlementaire s'est élevé contre le Haut Commandement, ses méthodes, la façon dont se réglaient les rapports entre les autorités civile et militaire. Nous avons vu le gouvernement résister énergiquement en 1915, à ce qu'on empiète sur les préro-

gatives du Haut Commandement. Par contre, beaucoup plus conciliant en 1916 où « le grand quartier « général dut peu à peu faire des concessions, mais « celles-ci furent plus apparentes que réelles » (1). Cependant à l'occasion, il savait faire respecter l'indépendance du grand quartier général ; néanmoins à la fin de 1916, au moment du « replâtrage » du ministère Briand, ce dernier dut exécuter une partie de ses promesses tendant à restreindre les pouvoirs du grand quartier général, suppression du généralissime, suppression auprès de celui-ci de certains organes comme le bureau d'information et le T.O.E., enfin le changement même du général commandant en chef des armées du Nord-Est. On peut résumer en une formule le résultat de cette longue lutte, entreprise d'abord par quelques individualités, puis par un nombre de plus en plus considérable d'hommes politiques, c'est qu'il y a eu intervention de plus en plus marquée des pouvoirs politiques dans la conduite de la guerre. La longue durée de celle-ci fait que petit à petit s'efface cette idée que l'état de guerre est avant tout, un état de crise; consciemment ou inconsciemment, on revient à un régime politique rappelant celui de l'état de paix ; à l'unanimité de 1914, à la quasi-unanimité des années postérieures, on arrive peu à peu dans les Chambres à la formation de groupements d'avis opposés. Le premier comité secret de la Chambre, en 1916, a montré l'existence d'une opposition à la politique de guerre gouvernementale.

(1) Galli op. cit. p. 19-20.

On en arrive même en 1917, à voir se former notamment à la Commission de l'Armée de la Chambre une opposition sur des projets d'opérations militaires ainsi qu'on l'a vu, certains se déclarant adversaires de l'offensive en cours d'exécution (1).

Or c'est une grande cause de faiblesse que d'avoir en temps de guerre, deux ou plusieurs opinions sur la façon de la mener. La guerre devient alors en quelque sorte une affaire politique. Les partis retrouvent leur force devant la question, et arrivent à préconiser une politique de guerre qui leur convient davantage d'où lutte nuisant à l'union nécessaire. Si l'une de ces politiques de guerre ne réussit pas aussi bien, qu'on ne l'espérait, l'opposition retrouve une force nouvelle.

Mais outre l'effet moral, désastreux produit dans le pays qui doute et se divise, se perd le principe de l'unité et de la continuité d'action essentiel en la matière. La censure a précisément pour but d'empêcher la formation dans l'opinion publique de ces courants d'idées qui en s'opposant, affaiblissent le moral du pays. Mais la censure ne peut empêcher les discussions dans les milieux parlementaires ; il n'y a qu'un gouvernement qui puisse le faire.

De plus, cette longue guerre de tranchées a eu pour résultat de faire douter de l'efficacité de l'art militaire. A voir surgir un côté industriel dans la conduite de la guerre, inconnu jusque là, et dont on ne peut nier l'importance, on en arrive à ne plus voir que ce côté

(1) Faits rapportés par M. Galli, p. 26 et cités plus haut.

industriel à proclamer, sinon publiquement, au moins pratiquement, la faillite de l'art militaire (1). M. Mermeix dans son livre « Nivelle et Painlevé » dit qu'en mars 1916, M. Painlevé en sa qualité de mathématicien apparaissait à beaucoup comme le plus apte à mener une guerre industrielle et cette observation ne manque peut-être pas d'une certaine justesse.

L'avènement à la suite de la chute du ministère Briand-Lyautey, du nouveau ministère marque le triomphe de cette conception nouvelle de la conduite de la guerre. Ces observations faites, nous étudierons d'abord les opérations militaires du printemps 1917, verrons ensuite les causes de la crise qui les accompagna.

---

(1) Cf discours Accambray, au comité secret de la Chambre de juin 1916. Un député déclare en cours d'une séance qu'un entrepreneur de travaux publics aurait su défendre Verdun.

Titre II

LES OPÉRATIONS DU PRINTEMPS 1917

§ I

LA PREPARATION DE L'OFFENSIVE

A la Conférence de Chantilly, du 18 novembre 1916, il avait été décidé entre les chefs militaires alliés une offensive générale pour 1917. Sur le front français un grand plan a été établi qui a été révisé par le général Nivelle et qui a reçu l'approbation du comité de guerre français et du War Committee anglais. Nivelle a même obtenu avec quelques difficultés le commandement unique, le maréchal Douglas Haig devenant son subordonné pour l'exécution de l'opération. Le recul des Allemands sur la position Hindenburg, fait néanmoins maintenir l'offensive. De même, malgré les évènements de Russie (mars), malgré la déclaration de guerre des Etats-Unis à l'Allemagne. Nivelle persiste dans ses projets. Mais un nouveau ministère a succédé

au ministère Briand et dès les premiers jours, un certain malaise s'est produit entre le Haut Commandement et le gouvernement. Nous en verrons les raisons plus loin. Il faut que Nivelle aille devant le Comité de Guerre, le 3 avril, exprimer sa confiance dans l'opération projetée. Le 6 avril, le gouvernement prend l'initiative de réunir une conférence à Compiègne, à laquelle prennent part le Président de la République, le Président du Conseil, le ministre de la guerre, celui de la marine (Amiral Lacaze) et celui des Munitions (Albert Thomas), les généraux Nivelle, de Castelnau, Pétain, Franchet d'Esperey et Micheler. On y discute de l'opportunité de l'offensive et chacun donne son avis. Certaines oppositions s'étant produites, et Nivelle sentant qu'il n'avait pas la pleine confiance du gouvernement, le général en chef parle de donner sa démission qui fut refusée. Le résultat de cette conférence est de souligner la mésentente même parmi les exécutants et celà à quelques jours de l'opération. M. Galli déclare d'après les travaux de la Commission d'Enquête, qu'il y avait eu « Liberté laissée au général « Nivelle, mais sous réserve exprimée d'ailleurs sans « clarté, que si, après vingt quatre heures de combat, « les résultats étaient indécis et les pertes trop lourdes, « l'opération serait interrompue » (1). Cependant le surlendemain, M. Albert Thomas, vient affirmer au général Nivelle qu'il jouissait de la confiance du gouvernement (2).

(1) Galli op. cit. p. 245.

(2) Ib p. 94. Général Palat, op. cit. p. 186. (L'Année d'angoisse).

§ II

SON EXECUTION

L'attaque anglaise a lieu les 9 avril et jours suivants et remporte d'incontestables succès. L'offensive française se déclenche le 16 avril, mais le résultat escompté n'est pas atteint. Très vite le général en chef se rend compte qu'il ne réalisera pas la percée prévue. Mais il reste persuadé de la nécessité de poursuivre l'offensive avec des objectifs plus limités. Les jours suivants, les troupes françaises progressent lentement. Les pertes ont été lourdes. On prépare de nouvelles attaques conformément au plan nouveau que NIVELLE croit bon d'adopter. Nous sommes au 21 avril. Le 22, une intervention d'un député, officier d'Etat-Major au XVIII[e] C.A., provoque des demandes d'explications de la part du gouvernement (1). Egalement le 22, éclate l'affaire dite de BRIMONT, le plan du général NIVELLE comprenant l'attaque du village de Brimont, attaque sur laquelle le ministre de la guerre sollicitera des explications nouvelles. Le 25 avril le général se rend à Paris pour s'expliquer, mais le 29, un ordre du ministre de la guerre lui enjoint de surseoir à l'opération de Brimont (2). Après quelques jours, durant lesquels l'accord ne se rétablit pas, les opérations s'arrêtent et le 13 mai, le général NIVELLE est relevé de ses fonctions.

(1) GALLI, p. 184.
(2) GALLI, p. 189.

Titre III

CAUSES ET CONSEQUENCES DE LA CRISE

§ I

ROLE QU'ENTEND JOUER LE GOUVERNEMENT VIS A VIS DU HAUT COMMANDEMENT

Nous avons donc fait un exposé rapide et forcément succinct des opérations militaires du printemps 1917. Nous avons vu qu'au point de vue militaire, le résultat escompté n'a pas été atteint ; il n'y a eu que quelques succès locaux sans grande importance et non en rapport avec les efforts demandés et les pertes subies.

Par contre, il y a eu durant toutes ces opérations une mésentente certaine entre le commandement et le gouvernement. Il ne rentre pas dans cette étude de rechercher pour quelle part cette mésentente a été cause de l'échec, mais il est nécessaire de s'y attarder un peu, car cette crise a posé de façon très nette le problème des rapports entre autorité militaire et pouvoirs publics.

Evidemment, dans de telles circonstances, il y a des facteurs d'une grande importance qui tiennent à la personnalité et au caractère de ceux qui sont placés à la tête des principaux postes, tant militaires que civils Sous ce rapport donc, chaque cas examiné constitue un cas d'espèce qu'il est difficile d'isoler. Néanmoins, il y a aussi des faits d'un ordre plus général qui permettent de dégager, sinon des règles précises, du moins des explications de l'existence de tel ou tel état d'esprit. C'est à leur examen que nous nous attacherons.

L'avènement du ministère Ribot-Painlevé marque un changement profond dans l'orientation de la conduite de la guerre. Jusqu'alors la préparation, l'organisation, l'exécution des grandes opérations, tout l'ensemble de la conduite militaire de la guerre appartenait d'une façon presque exclusive à l'autorité militaire. Nous savons qu'une lutte ardente avait été entreprise contre un tel pouvoir qu'on jugeait exorbitant et contraire à nos institutions. Les gouvernements s'étaient montrés jusqu'alors peu soucieux de prendre la responsabilité de s'immiscer dans un domaine où la technique semblait devoir l'emporter, celui des opérations militaires proprement dites. Certes, ces gouvernements avaient cherché à rassurer l'opinion parlementaire alarmée. Ils avaient affirmé leurs droits de contrôle et de direction ; mais en réalité, leur ligne de conduite avait toujours été à peu près la même. Or le nouveau gouvernement composé suivant la règle parlementaire des leaders d'une opposition qui avait usé et renversé l'ancien gouvernement se devait d'employer une autre méthode. Au fond, cette méthode, soit qu'il

le veuille réellement, soit qu'il y ait été poussé par sa majorité, sera une participation plus effective du gouvernement dans la conduite de la guerre, celui-ci exigeant d'occuper le premier plan et de subordonner le Haut Commandement à ses vues. Le nouveau gouvernement à une politique de guerre assez précise. Sans être un technicien, le nouveau ministre de la guerre, a néanmoins un goût très vif de s'occuper des choses militaires. Il a refusé de faire partie du précédent cabinet parce qu'il lui semblait s'engager dans une mauvaise voie en nommant le successeur du général Joffre. Il l'a du moins, ainsi déclaré à la Commission de l'armée du Sénat (1). Il a tenu à préciser que la tactique que préconisait le général Nivelle ne lui plaisait pas, « J'étais arrivé, dit-il, à la conclusion « suivante que le général Nivelle avait une méthode qui me paraissait téméraire et imprudente ».

Nous savons aussi que pendant son précédent ministère, le ministre de la guerre s'est mis en rapport avec de nombreux généraux. Il s'est fait une opinion sur la meilleure tactique à adopter et n'a pas caché qu'il désapprouvait l'offensive Nivelle, ainsi qu'on peut s'en rendre compte par sa propre déclaration ; donc, un des plus gros danger, dont on pourrait faire état quant au choix d'un ministre technicien, à savoir d'être partisan d'un plan différent de celui du général en chef se trouve réalisé *avec un ministre, qui précisément n'est pas technicien*. En tout cas, même s'il ne

(1) Fait rapporté par M. Galli, op. cit. p. 73.

veut pas réaliser un plan tout autre, il se produira obligatoirement des ingérences dans la conduite des opérations ; comme le fait remarquer le général Palat (1), le gouvernement ne possède pas d'organe d'études ou de renseignement « il en sera réduit à des « informations indirectes, à des consultations de su- « balternes, peu conformes aux règles d'une stricte « discipline, d'où des tiraillements, des incertitudes, « qui n'auront que trop d'influence sur les évène- « ments ».

A cela s'ajoute ce fait que nous avons déjà signalé que le général Nivelle est loin d'avoir l'autorité que possédait son prédécesseur, que d'autre part le Haut Commandement a perdu au moins dans certains milieux parlementaires de la confiance que l'on avait dans sa valeur et sa science stratégique. Nous l'avons vu à propos du jugement porté couramment sur les opérations de la Somme. A côté de ce discrédit, on fait ressortir sans doute avec un peu d'excès l'action bienfaisante des Commissions, alors que cette action n'est exercée sur le côté industriel de la guerre, où elle a pu rendre des services et non sur le côté stratégique. Toutes ces opinions, ce sont celles des orateurs dans les différents comités secrets, et ce sont elles qui semblent l'avoir emporté après la réorganisation du commandement de décembre 1916. Enfin la longue durée de la guerre fait comme nous l'avons déjà dit, s'effacer l'idée de l'état de crise causé par la guerre ; de plus en plus,

(1) p. 156.

on revient aux pratiques d'avant-guerre. Avec la crise de commandement de décembre 1916, on est revenu à l'ère des « solutions bâtardes » ce sont les partisans « du tout s'arrange », comme dit M. Galli qui l'ont emporté (1).

§ II

PLAN DU GOUVERNEMENT

Ainsi donc, nous avons un gouvernement qui a en quelque sorte dans son programme, la nécessité de limiter la liberté du haut commandement. Son ministre de la guerre est persuadé que faire une nouvelle offensive conduira à un échec, qu'il est préférable d'adopter une attitude défensive, ainsi qu'il le déclarera formellement à la Chambre, le 7 Juillet 1917. Ce jour-là, M. Painlevé, exposa explicitement sa conception de la guerre. « ... C'en est donc fini de plans ambitieux et « téméraires dont les apparences grandioses dissimu- « lent mal le vide et l'impréparation ». La méthode préconisée est peut être excellente, mais le fait de la révèler à la tribune constitue une erreur, car c'est annoncer à l'opinion publique que nous sommes incapables d'un effort sérieux, à nos alliés qu'ils ne peuvent plus compter sur une action de notre part pour l'ins-

(1) Op. cit. Cf. p. 6.

tant, à nos adversaires qu'ils peuvent être rassurés sur notre front. Chose curieuse, ce discours fut approuvé à peu près unanimement par tous à cette époque, ce qui est bien une preuve de l'oubli quasi-général de l'état de crise que constitue la guerre. La politique intérieure tend à occuper une trop grande place.

Et d'autre part, on aperçoit le danger dans un gouvernement parlementaire qui est presque toujours quelque peu le prisonnier des Chambres : c'est qu'on l'oblige, lorsqu'on sait qu'il est partisan d'une certaine tactique et qu'il a la haute main sur les opérations proprement dites, à fournir des précisions dont la révélation serait fâcheuse. Le ministre expose son programme comme il le ferait en temps de paix, pour telle ou telle question, qu'il entend résoudre.

§ III

LES PLANS DU COMMANDEMENT ET DU GOUVERNEMENT SE HEURTENT

Mais ce gouvernement qui a ainsi son plan, va se trouver devant une situation de fait. En effet, une grande opération déjà prévue par Joffre, puis reprise par Nivelle, répondant d'ailleurs aux aspirations de nombreux parlementaires ainsi qu'en témoigne le rapport déjà cité de MM. Viollette et Favre, est en cours d'exécution. Chose plus grave, ce plan français fait partie d'un plan plus vaste encore décidé par les

Alliés que, par conséquent le gouvernement français, n'est pas maître de modifier à sa guise. Il faut également tenir compte de l'effet moral désastreux qu'entraînerait l'abandon de l'offensive que depuis plus de trois mois on prépare activement. Voilà la situation devant laquelle se trouve le gouvernement (1), un plan tout fait, sur lequel on fonde de grands espoirs, d'énormes préparatifs, la confiance du chef qui doit commander cette opération, dans sa pensée, decisive, qui, à la différence des offensives précédentes devenues très vite des luttes d'usure, doit rompre sur un large front tout le dispositif allemand, qui doit permettre la substitution d'une guerre de mouvement à une guerre de position, des alliés également décidés à attaquer vigoureusement ; et à quelques jours de la date fixée pour l'exécution, voilà que les vicissitudes de la politique intérieure, amènent un gouvernement n'ayant pas la même confiance que son prédécesseur dans la réussite de l'opération et partisan au contraire d'une tactique toute différente. Le problème s'est compliqué à cette époque du fait que la question tactique qu'on avait considérée jusqu'alors d'une façon générale comme étant du ressort exclusif du Haut Commandement, tombera dans le domaine du politique. Il est curieux de remarquer qu'à cette époque, c'est cette question de tactique qui fait l'objet de discussion dans les Conseils politiques. M. Galli nous révèle ce fait dans son livre (2). Nous avons rapporté ce passage plus haut.

(1) Cf. Palat, op. cit. p. 156.
(2) p. 26, Voir plus haut. p. 182.

§ IV

TRANSACTION ET INCERTITUDE

Mais si le gouvernement a ainsi son système, s'il est partisan d'une certaine tactique, il ne poussera pas ce système jusqu'au bout, il n'appliquera pas son plan. On le voit rechercher la solution de la difficulté dans une sorte de transaction. Ce recours à la transaction peut parfois offrir des avantages durant le temps de paix, mais la période de guerre exige une action plus nette et plus précise. Dans tous les cas, il donne lieu à des solutions plus ou moins bâtardes et entrainant facilement la confusion. Nous voyons ainsi le gouvernement qui a déjà pourtant le 3 avril, fait comparaître le général en chef devant le Comité de Guerre, convoquer la fameuse Conférence de Compiègne le 6 avril. Là, le ministre de la guerre demande l'avis des subordonnés de Nivelle devant leur propre chef. A quelques jours de la grande opération, son opportunité est ainsi discutée par ceux qui doivent en être les exécutants, ce qui a le grave défaut d'amener inévitablement des divergences de vue et de diminuer la confiance des exécutants (1). Elle souligne en outre le désaccord entre le ministre de la guerre et le général en chef. Le général Palat déclare à propos de cette conférence :

(1) Galli, op. cit. p. 194.

« En 1917, il s'agit d'opposer les avis des comman-
« dants des groupes d'armées aux décisions du général
« en chef » et il ajoute ce commentaire sévère « c'est
« un acte destructeur de toute discipline et dont la
« responsabilité incombe au Président de la Républi-
« que comme au Gouvernement » (1). D'autre part la Commission d'enquête sur l'offensive de 1917, a déclaré que le général Nivelle avait agi « inconsidérément » en acceptant d'aller à Compiègne. Ce fut là encore un procédé qui n'était pas applicable à l'état de guerre. Cette conférence n'aboutit qu'à mettre encore plus de confusion dans les rapports entre l'autorité civile et le Haut Commandement. D'après M. Galli (2), le général de Castelnau, revenu de Russie depuis quelques jours, ne pouvant être au courant de la situation, aurait répondu à l'interrogation qui lui fut faite que « l'emploi des forces est essentiel-
« lement du domaine du général en chef, sans qu'il
« soit possible d'intervenir dans la conduite d'une opé-
« ration décidée... ou le Gouvernement a pleine con-
« fiance dans le général en chef pour la conduite de
« la bataille, et il ne doit en rien entraver sa liberté,
« ou bien il n'a pas confiance dans les talents du chef
« et il est alors de son devoir le plus étroit de le rem-
« placer immédiatement ». Ce ne fut aucune de ces solutions qui fut prise. On s'en tint à une espèce de compromis suivant lequel l'opération aurait lieu, mais

(1) p. 186.

(2) p. 92.

serait arrêtée si elle ne réussissait pas dans les premiers jours, nous l'avons vu plus haut par les résultats de l'enquête faite par la commission Brugère.

Un autre exemple du recours à la transaction sera donné par la décision d'avril 1917, qui crée un poste de Chef d'Etat Major général de l'armée donné au général Pétain. Le but de cette détermination, c'est en quelque sorte de mettre en tutelle le général en chef sans le relever de ses fonctions, c'est encore une de ces demi-mesures dont le résultat ne peut être très bon.

En effet le général Pétain était notoirement d'une opinion totalement opposée à celle de Nivelle. « La « collaboration nécessaire devenait dans ces conditions « de plus en plus difficile » (1). On peut se demander si l'application de telles solutions transactionnelles convenait bien à la situation. Un des plus graves défauts de ce manque d'unité de vues, ce sera évidemment une intervention constante du ministre de la guerre, dans le domaine des opérations. N'ayant pas confiance dans le succès, le ministre de la guerre va chercher à s'enquérir de l'avis des exécutants. De là, ces multiples démarches exécutées souvent à l'insu du général en chef auprès de ses subordonnés. Même, avant la conférence de Compiègne, le ministre a vu les généraux commandant les armées du groupe d'armées de réserve et les généraux commandant les groupes d'armées (2). S'il s'abstient pendant les premiers jours de

(1) Galli, p. 196.
(2) Cf. Ib. p. 78.

l'offensive, le 22 avril, le ministre va voir le général Mazel, commandant de la 5e armée et s'enquiert des opérations projetées, la rupture escomptée pour le 16 avril et les jours suivants, ne s'étant pas produite, et cela avant même de voir le général en chef. Une telle façon d'agir qui, encore une fois s'explique par le manque de confiance, devient en quelque sorte intolérable pour le général en chef. Une opération de grande envergure comme l'offensive de 1917, ne peut réussir que s'il y a une autorité chargée de la direction. Il faut la confiance et la subordination des sous-ordres. Avec le système de ces consultations préliminaires, on arrive à détruire très vite cette unité de vues indispensable. Cette différence de conception entre le ministre et le général en chef devient visible aux yeux de tous. Aux prises avec des difficultés inévitables, les sous-ordres exposent leurs craintes et leurs doléances. M. Galli a insisté, nous le verrons plus loin sur ce point. Le général Brugère, Président de la Commission d'Enquête a d'autre part déclaré : « L'in-« trigue pénètre dans l'armée, les généraux sont en « relations avec la presse. Personne n'ignore rien des « plans commentés partout et qui ont été du reste « « tapés à la machine » (1). Le général Brugère, donne des exemples de cet état d'esprit qui frise l'indiscipline « Le général Brugère, dit M. Galli, sans « le nommer, fait allusion à un colonel qui s'est adres-« sé directement au ministre de la guerre, sous prétexte

(1) Id. p. 247.

« que l'opération qu'il devait diriger, était mal pré-
« parée (1) ». C'est un renvoi à un fait qui s'est passé au début d'avril et qui a du reste motivé la conférence de Compiègne.

§ V

ORDRES DISCUTES ET MANQUE DE COLLABORATION

Egalement le 22 avril, un officier de l'Etat-Major XVIII[e] C.A. député « vint de la part du général « Hirschauer avertir le chef de l'Etat, qu'on se pré-
« parait à recommencer l'opération coûteuse qui n'a-
« vait qu'à demi réussi le 16 avril. M. Ybarnegaray,
« affirmait être l'interprète des officiers et des soldats,
« en demandant que le Président intervînt près du
« Haut Commandement pour faire différer cette atta-
« que (2). Le Président du Conseil avertit immédiatement le ministre de la guerre ; le général Nivelle, répondit par un message où il était dit notamment.
« Le général commandant en chef, ne peut qu'ex-
« primer sa douloureuse surprise que des racontars
« nullement autorisés et sans aucun fondement, trou-
« vent créance auprès du Président de la République...

(1) Ib. p. 247.

(2) Témoignage de M. Poincaré, dans un rapport lu au Sénat, au Comité secret de juin 1917, par M. Henri Bérenger et cité par Galli, p. 182.

« Il n'est pas possible d'exercer un commandement « dans ces conditions » (1).

Le général en chef lui-même, sur le point d'être relevé de ses fonctions fait appel à des hommes politiques (2).

Constatons donc, que ce manque d'unité de vues, de confiance et de collaboration fait que le général en chef rencontre constamment une sorte d'opposition sourde et continue, qui rendait à peu près impossible l'exercice du commandement. D'abord en effet, les demandes d'explications rendent très ardue sa tâche. Déjà quelques jours avant la date fixée, cette intervention se fera sentir. « Du 22 mars au 6 avril, a écrit « le général Nivelle, date de la conférence de Com- « piègne, dans une période de 16 jours, j'en ai passé « douze, en tout ou en partie, hors de mon quartier « général et sur ces douze absences, sept, plus de la « moitié, étaient motivées par des appels à Paris, ou « des visites au front du ministre et autres personna- « ges que j'étais obligé d'accompagner » et il ajoute : « ...A ce prélèvement matériel du temps que j'au- « rais dû consacrer tout entier à la préparation de « l'offensive et qui tendait à un véritable surmenage, « s'ajoutait le souci moral, causé par toutes les diffi- « cultés soulevées par l'action que je voyais exercer « sur les généraux, et dont je constatais chaque jour « davantage l'effet dissolvant. Je me suis hautement « élevé contre cet état de chose... » (3).

(1) Galli, p. 196.

(2) Palat, p. 365.

(3) Galli, p. 76-77.

Après le premier échec, ce sera constamment qu'il sera appelé au ministère ou au comité de guerre, pour rendre compte de ses projets.

Le 25 avril, le général en chef est convoqué à Paris, où il comparait devant un comité de guerre restreint ; on y discute de la reprise de l'offensive. Nivelle exprime la confiance qu'il a, dans le succès d'une opération sur Brimont, alors que le ministère de la guerre craint que les pertes ne soient exagérées (1). Finalement le ministre, consent à ce que l'opération soit exécutée, mais à la condition que le général en chef voit et interroge les commandants des groupes d'armées, des C.A. et des D.I. « Après cette enquête, il re« mettra au gouvernement des propositions définitives ». Si cette procédure montre un manque de confiance presque complet, envers le général en chef, on peut en outre, se demander s'il est possible d'exercer un commandement en chef dans de telles conditions. avril, le général téléphone à M. Ribot, président du conseil, que tout le monde est d'accord. Néanmoins le 29 avril, le ministre fait savoir que le gouvernement a décidé de surprendre l'opération projetée. D'ailleurs, le 1er mai, le ministre de la guerre, écrit qu'il n'a jamais entendu donner l'ordre d'arrêter une opération, mais qu'il a souligné, dit-il, « les divergences qui sem« blaient exister entre vos appréciations et les siennes « concernant l'attaque de Brimont, attaque qui d'après « votre lettre du 27 avril, était fixée au 1er mai, mais « pouvait être retardée sans inconvénient ».

(1) C. p. 186, Palat, p. 336.

Le général Nivelle, au comité de guerre du 11 mai, a déclaré au contraire, que l'opération qu'il projetait sur Brimont avait été arrêtée sur un ordre du Gouvernement (1). Il semble en effet d'après le texte rapporté par M. Galli, du message adressé par le ministre de la guerre du 29 avril, qu'il y ait eu une intervention du Gouvernement dans les opérations.

Il apparaît d'ailleurs que M. Lloyd George, qui ne pouvait ignorer le désaccord entre Gouvernement et Commandement, ait aperçu les causes du trouble régnant. Il aurait à la conférence de Paris, du 11 mai, déclaré, d'après M. Galli (2) : « Nous n'avons pas be-« soin de connaître les détails de ceux qui ont les res-« ponsabilités militaires. Nous préférons que les géné-« raux gardent pour eux ce qui concerne leurs plans « d'exécution », et il donne un des inconvénients du système opposé «... quand on les met sur le papier « pour les communiquer aux ministres, il est rare « que les ministres soient les seuls à les connaître... « il est essentiel que ces détails restent secrets. En « Angleterre, nous ne posons pas ces questions ». Cela avait en effet été le système suivi sous le commandement du maréchal Joffre. Le gouvernement avait eu simplement connaissance des grandes lignes des plans d'action militaire et le commandement s'était seul préoccupé de l'exécution. Ici au contraire, nous le voyons s'intéresser même à des actions d'importance secondaire, comme celle de Brimont. En partie, cela

(1) G. p. 211.
(2) Ib. p. 209.

peut s'expliquer par la différence de conception existant en ce moment entre le Gouvernement et le Commandement, mais en partie aussi par la volonté de ce gouvernement d'exercer son action dans la conduite militaire des opérations. On en revient à la méthode si décriée jadis du gouvernement, dirigeant ces opérations. Bien que ce dernier, en l'occurence et particulièrement le ministre de la guerre d'alors, ait nié cette intervention, il semble qu'on ne puisse pas faire autrement que de la constater dans une certaine mesure. Le général Nivelle, dans ses mémoires, a dit « Dans « une période de 22 jours, dit-il, j'ai passé douze « jours hors de mon quartier général, et sur ces douze « absences, neuf, les trois quarts sont uniquement « dues à l'intervention du gouvernement...

« Le gouvernement était bien prévenu, j'ai dit plu- « sieurs fois, à diverses séances du comité de guerre, « et dans ma correspondance que l'exercice du com- « mandement devenait impossible dans ces conditions..

« Là encore, je me borne à laisser parler les faits. « Ils sont assez éloquents (1) ».

D'ailleurs, il semble bien que cette conception extensive du rôle du gouvernement ait été celle de la plupart des parlementaires ainsi qu'en témoignent les débats au comité secret de la Chambre de juin 1917. Un député s'étonne que le commandant du groupe d'armées ne puisse communiquer par fil direct avec le gouvernement (2).

---

(1) Cité par Galli, p. 207.

(2) Discours Renaudel.

§ VI

LES CONSEQUENCES

Quant aux conséquences d'un tel état de chose, elles sont les suivantes : un manque d'autorité du commandement et un manque d'autorité du gouvernement.

A) Manque d'Autorité du Commandement

Un manque d'autorité du commandement d'abord. Il perd de son prestige, parce qu'on connaît son désaccord avec le gouvernement, « l'esprit critique se déve- « loppant, pénétra dans les corps de troupe » (1).

Des conférences comme celle de Compiègne, font ressortir le désaccord régnant entre Gouvernement et Commandement, et amenèrent les subalternes à discuter des projets de leur supérieur. L'unité de vues, fut remplacée par le doute. La Commission d'enquête présidée par le général Brugère, a été formelle sur ce point pour trouver fort inopportune, la conférence de Compiègne. C'est au Gouvernement à choisir ou à relever le général en chef, mais il n'a pas « à engager « sa responsabilité dans la conduite des opérations de « guerre... Il s'est établi à la Conférence de Compiè- « gne, une confusion de pouvoirs ».

(1) Galli, op. cit. p. 29.

Plusieurs opinions se sont bientôt fait jour, parmi les généraux, et ils ont donné leur avis, faute d'une direction unique. Un symptôme plus grave encore est à noter ; les généraux ont cherché à s'assurer des appuis dans les milieux parlementaires et gouvernementaux. La Cour Grandmaison, a pu dire à la séance secrète du 1er juillet. « Certains généraux ont leurs « équipes parlementaires » (1). M. Ribot, président du Conseil a pu déclarer à la Commission de l'Armée au Sénat : « Nous traversons en ce mo- « ment une crise de commandement qui est à mon « avis, grave. L'autorité du commandement est affai- « blie. Peut être parce que celui qui en est investi, « n'a pas toute l'autorité personnelle qu'il faut, ni sur « ses lieutenants, ni sur son Etat-Major général. Bref « il y a une crise qui se traduit par ce fait intolérable. « Le Commandement en chef discuté par ceux qui « doivent lui obéir et recevoir de lui leurs inspira- « tions. Cela ne peut durer...

« Cela tient peut être à ce que la guerre, durant « trop longtemps, il y a trop de communications per- « sonnelles. Les généraux qui sont des hommes cher- « chent des appuis, chacun veut défendre sa situation « personnelle » (2).

On a même vu des officiers, il est vrai parlementaires, s'adresser directement au chef de l'Etat, pour demander que telle opération prévue, ne se fasse pas.

---

(1) Comité Secret du 1er juillet 1917.

(2) Galli, op. cit. p. 194.

M. La Cour Grandmaison, dans son discours déjà cité a dit : « c'est de l'anarchie, au premier chef ». Le général en chef lui même, a usé du procédé.

Chose également symptômatique de cet état d'esprit, on voit à cette époque, certains chefs, rejeter les responsabilités sur d'autres.

B) Manque d'Autorité du Gouvernement

D'autre part, il y a eu manque d'autorité du gouvernement. Celui-ci a, en quelque sorte, proclamé ce principe que la conduite de la guerre lui revenait principalement. C'est le gros danger d'une telle théorie appliquée dans un régime comme le nôtre. En effet, il aurait fallu avoir affaire à un gouvernement particulièrement énergique, capable de mener à bien cette lourde charge de la guerre ; or précisément, c'est par réaction contre un gouvernement ayant manifesté des velléités d'indépendance qu'il avait pris le pouvoir qu'il avait en plusieurs circonstances, montré la plus grande déférence à l'égard des Chambres.

Il semble d'ailleurs que l'action de ce gouvernement ait été incertaine le plus souvent. Nous avons vu que durant les opérations du printemps, il exprime ouvertement sa méfiance pour le plan du général en chef dont il s'efforce de limiter la liberté.

Il y a là quelque chose d'inconciliable. Ou il prend nettement la direction et fait plier le commandement à ses vues, ou il s'en remet à un chef, qu'il désigne. Mais la solution moyenne, qui consiste à laisser faire, en limitant le mal suivant lui, est pleine de danger. Elle rend impossible l'unité de direction pourtant in-

dispensable au succès. Mais au fond, nous retombons toujours au même fait, l'oubli de l'état de crise, le retour aux solutions transactionnelles chères à l'état de paix.

De même dans les commissions. Faute d'une direction unique, qui se fasse sentir, on en arrive parmi elles à discuter des opérations militaires en cours. Chose presque inévitable, plusieurs avis se manifestent parmi elles. Certains sont partisans de l'offensive, d'autres absolument opposés, certains sont obligés de défendre les projets du général en chef, contre des détracteurs. Du contrôle des opérations passées, on est tombé dans la discussion des opérations en cours. On y discute passionnément des pertes (1). Il semble qu'il eut fallu que le gouvernement exerçât une action pour ramener ces commissions à une conception plus juste de leur rôle ; il n'en est rien. Les bruits les plus singuliers courent dans les couloirs, ils ne sont pas démentis (2) et la confusion s'accroit. On y déclare : « Il faut que la guerre soit conduite par nous et non « par les chefs militaires » (3). Le jour de l'attaque du 16 avril, il y a une douzaine de parlementaires présents à l'observatoire de Roucy. Beaucoup disent qu'un certain affolement se produisit lorsqu'ils virent les blessés refluer vers les postes de secours et qu'ils allèrent colporter les nouvelles les plus alarmistes à Paris.

(1) Galli, p. 230.

(2) Ib. p. 231.

(3) Ib. p. 230.

En tout cas, il semble certain que l'un d'eux, M. Albert Favre, courut immédiatement jusqu'à Paris, chez le ministre de la guerre et insista, d'après M. Painlevé lui-même (1) pour qu'il donnât l'ordre d'arrêter les opérations. Le ministre refusa naturellement, en invoquant la nécessité de ne pas s'immiscer dans les opérations. Mais n'est-ce pas là un indice de l'état d'esprit d'alors.

M. Gàlli, à la fin de son étude destinée à fournir un rapport à la Commission de l'Armée de la Chambre, fait état de ces bruits (2) « Une vague de pessi-« misme ébranle la confiance de l'arrière. Le Gouver-« nement ne réagit pas de façon à la rétablir.

« Le haut commandement ne se sent pas soutenu ; « de continuelles immixtions politiques le troublent, « ne lui laissent plus toute sa liberté et prolongent « l'indécision... ».

Un autre exemple frappant de l'espèce d'indécision (3), qui règne alors dans le gouvernement, c'est la réglementation des droits des membres des commissions aux armées. Ainsi un décret du 4 août 1917, vint fixer les prérogatives des parlementaires délégués aux armées. Il disait : « Les autorités militaires donneront « à M. X... député, délégué de la commission de l'ar-

(1) Discours de M. Painlevé, 10 octobre 1919. J. O. Déb. Chambre des Dép. p. 4946 et suivantes.

(2) p. 256-257.

(3) Cf. à ce sujet, Journal des Débats, du 14 novembre 1917, cité Palat, p. 599.

« mée, toutes facilités pour exercer le contrôle général « dont il est chargé, tant dans la zone de l'intérieur « que dans celle des armées.

« M. X... est autorisé à circuler librement dans les « zones indiquées ci--dessus. ».

Or, une circulaire aux armées, à la même date disait : « 1° Pour les armées en opération ou en prépa- « ration d'opération, le général en chef fixera une li- « mite que MM. les députés ne pourront pas dépasser.

« 2° Aucun contrôle ne pourra s'exercer sur les opé- « rations » (1).

Comme on peut le voir, les deux textes sont assez dissemblables, le premier semblant donner une faculté générale, le second établissant des limites graves à cette faculté.

Des réclamations auraient surgi contre cette différence de texte et motivé un projet de résolution de MM. Hennessy, A. Ferry et Ch. Leboucq, en septembre 1917. Ce ne fut que le 21 octobre 1917, que le statut définitif des contrôleurs aux armées fut établi.

Indécision encore dans nos rapports avec nos alliés et notamment l'Angleterre. En effet, aussi bien les hommes d'Etat que les militaires anglais, voulaient poursuivre les opérations offensives persuadés qu'ils étaient de leur nécessité. Mais ils désiraient évidemment obtenir notre concours. A la conférence du 4 mai 1917, les représentants du gouvernement français sont obligés pour apaiser les appréhensions de M. Lloyd

(1) Cf. A ce sujet Mermeix, Au Sein des Commissions, p. 99-101.

George, de déclarer : « On a pu croire, aurait dit M. « Painlevé (1), en Angleterre, que la France son- « geait à la défensive pure et simple. Rien de pareil « n'a jamais été accepté... La bataille devra continuer « avec toute l'énergie possible...».

M. Galli ajoute : « L'équivoque et le malaise per- « sistaient quand même, parce que dans ces conféren- « ces, les engagements verbaux, semblaient n'être que « des formalités vaines ».

En effet, ces déclarations contrastent avec la conduite que semblait tenir le gouvernement et celles qu'il devait faire notamment à la Chambre dans le discours de M. Painlevé du 7 juillet.

§ VII

REAPPARITION DES MŒURS D'AVANT-GUERRE

Mais il n'y a pas seulement un manque d'autorité du gouvernement, se traduisant par une sorte de flottement et d'indécision dans son action. Il a fallu noter un retour certain aux mœurs d'avant-guerre en matière politique. Toutes sortes de questions d'ordre politique ou électoral, commencent à percer dans les discours dans les Chambres. Il y a même quelque chose de très sérieux. Sous l'empire de ces préoccupations,

(1) Galli, p. 205-206, Cf. Palat, op. cit. p. 365.

on en arrive à une espèce de démobilisation. Malgré le gouvernement, la chambre vote le 23 février 1917, une résolution demandant le renvoi des cultivateurs des classes 1888 et 1889. Des faits analogues se renouvellent, émanant notamment de la commission de l'agriculture. Le 1er août, la Chambre vote une augmentation des permissions de 7 à 10 jours, bien que le ministre de la guerre, fasse inutilement remarquer que cela entraine une augmentation de 130.000 absents aux armées. M. Painlevé, est obligé de déclarer, le 13 novembre « qu'il ne peut être question d'enlever « de nouvelles classes » (1).

Il resterait à parler de la situation morale de l'armée, des milieux parlementaires, de la nation, qui ont le sait, subit une crise dangereuse pour le pays durant cette année 1917, mais c'est surtout l'examen de cette situation qui permet d'expliquer l'avènement du ministère Clémenceau. Nous aurons donc à la retrouver au cours de la partie suivante.

---

(1) Palat, op. cit. p. 642-643.

CINQUIEME PARTIE

LE MINISTÈRE CLÉMENCEAU

Titre premier

LA CRISE MORALE DE 1917 ET LE MINISTERE EPHEMERE PAINLEVE

L'année 1917 devait être marquée en France par une crise du moral atteignant à la fois l'armée et la nation elle-même.

A l'année à la suite du dernier échec de l'offensive du printemps, de graves mutineries éclatèrent. Cette crise heureusement fut brève. Grâce à l'énergie et à l'habileté du nouveau commandant en chef des armées du Nord-Est, le général PÉTAIN, un prompt remède y fut apporté. Néanmoins ce malaise fut d'une telle importance que magré les promesses faites par le gouvernement français au gouvernement anglais, en mai 1917, à la Conférence de Paris, seuls les Anglais purent poursuivre les opérations offensives en Flandres, avec il est vrai, une petite armée française, tandis que nous restions sur la défensive. Il n'y eut des opérations à buts limités comme les deux actions montées par PÉTAIN, à Verdun, au mois d'Août et à la MALMAISON, au mois d'octobre suivant ; ce qui d'ailleurs correspondait aux vues du commandement et du gouvernement. Le général NIVELLE avait, par une lettre

du 25 janvier (1), demandé des sanctions contre des faits susceptibles de porter atteinte au moral de l'armée, mais sans obtenir satisfaction. Au contraire, les moyens d'information du grand quartier général avait été restreints. Le général PÉTAIN, parce qu'il possédait davantage la confiance du gouvernement, à la suite d'une lettre du 7 juin, fut plus heureux. Il y eut une série de mesures prises, destinées d'une part à améliorer les conditions d'existence des combattants, d'autre part, à reprimer les menées défaitistes ; ainsi il obtint la suppression du recours en révision pour diverses condamnations en Conseil de Guerre. PÉTAIN réussit pleinement dans sa tâche et s'acquit bientôt à l'armée une telle popularité que selon certains, le gouvernement en aurait pris ombrage. C'est ainsi qu'ayant commencé une série d'articles dans le Bulletin des armées de la République sur ce sujet : « Pourquoi, nous « nous battons », il aurait été invité à ne plus continuer cette collaboration (2).

La crise du moral fut donc rapidement conjurée à l'armée. Mais à l'intérieur du pays la crise persista plus longtemps. Un sérieux pessimisme envahissait les couloirs de la Chambre. M. GALLI, signale le fait (3). Il ajoute : « Le gouvernement subissant encore l'influen- « ce de politiciens néfastes laissait faire. Ce fut la com- « mission des Etrangers, commission dite de Sûreté

(1) PALAT, L'année d'Angoisse, p. 414.

(2) DE PIERREFEU, grand quartier général, Secteur I, tome II.

(3) GALLI, op. cit. p. 230.

« générale, commission dont je faisais partie, qui la « première dénonça ces agissements criminels. MM. « Henri Bérenger, Ignace, de Kerguezec et moi- « même nous étions résolus à en exiger la répression». La Chambre votait un ordre du jour énergique, le 5 juin, mais le malaise persistait. Le 22 juillet, en séance publique, à l'issue du comité secret du Sénat, M. Clémenceau, prononçait un long et retentissant discours. Il révèla des faits précis, montra l'origine des campagnes tendant à affaiblir le moral du pays, les faiblesses et les complaisances que rencontraient ces campagnes. Ce fut un véritable réquisitoire, contre les méthodes du gouvernement (1).

Dans les mois qui suivirent, une série d'évènements retentissants (2), se produisaient, scandales, poursuites contre certaines personnalités, certains parlementaires, déchéance d'un magistrat. Des affaires sensationnelles se révélaient. Le 30 août, le ministre de l'Intérieur démissionnait. Le ministère Ribot se retirait le 5 septembre 1917, un nouveau ministère Painlevé se constituait très péniblement. Il était suivi du « débarquement », le 25 octobre, d'un des ministres, l'ancien président du Conseil, M. Ribot. Le discrédit pesant sur les organes constitutionnels, augmentait dans le pays devant ces hésitations, ces affaires où divers hommes politiques se trouvaient compromis.

---

(1) Séance du 22 Juillet 17, p. J. O. Débats Parl. Sénat, p. 757.

(2) Cf. Palat, op. cit. p. 597.

Enfin le 13 novembre pour la première fois depuis la guerre, le ministère était renversé par la Chambre. A cette dernière séance, le député Diagne disait en refusant sa confiance au ministère.

« Je demande à M. le Président du Conseil si dans « toute son action qui a été une action inquiète, irré- « solue, une action sans formule exacte s'adaptant aux « actes, il y a promesse de réalisations prochaines. Je « suis de ceux qui rendent hommage à la grande pro- « bité personnelle et à la haute conscience de M. le « Président du Conseil. Mais en temps de guerre, ces « choses ne suffisent pas pour mener les affaires du « pays. Dans une série d'incidents, dont je ne parle « pas, vous nous avez donné, M. le Président du Con- « seil, la preuve d'une irrésolution et d'une inquiétude « de tempérament et de caractère. Cela ne peut nous « rassurer pour l'avenir » (1).

---

(1) Cité p. Mermeix. La Cdt Unique, Foch, p. 181.

Titre II

LE MINISTERE CLEMENCEAU DEVANT LES CHAMBRES

§ I

RETOUR A L'ETAT DE CRISE

Ces évènements expliquent dès lors, parfaitement la naissance du ministère Clémenceau. Il y a un discrédit qui pèse sur le Parlement, sur le gouvernement, que ces scandales et faiblesses ont accentué. Le gouvernement est âprement critiqué ainsi qu'on a pu s'en rendre compte par l'extrait du discours ci-dessus, pour son manque de décision. On pense que la guerre ne peut-être poursuivie et gagnée dans de telles conditions. On réclame des hommes d'action.

Dès lors, le Président de la République, fait appel à M. Clémenceau pour constituer le ministère. C'est une nouvelle partie de l'histoire de la guerre, qui commence pour la France. Nous allons assister à un grand changement. Et, cependant chose curieuse, les institutions vont rester les mêmes, seule la manière de s'en

servir va se modifier (1). La chambre va continuer de siéger comme par le passé ; le contrôle des commissions subsistera ; de même les comités secrets. Bien loin de vouloir jouer au dictateur, le président du Conseil offrira sans cesse de s'expliquer « Je suis à la disposition « de la chambre dit-il, en mars 1918 ». A tout moment, il se déclare prêt à s'en aller si la chambre le désire. Mais cela, c'est un peu l'apparence, la formule, il ne faut pas s'en tenir qu'à ces déclarations. Les institutions constitutionnelles dépendent souvent de la façon, dont on veut les faire fonctionner, et cette façon dépend de la personnalité de ceux qui sont à leur tête. Or ici, nous avons affaire à une très forte personnalité.

Dès le premier contact avec les chambres, Clémenceau, a tenu à poser clairement sa façon d'agir. Il a déclaré qu'il entendait faire la guerre et la faire avec une énergie farouche. « Nous serons sans faiblesse, « comme sans violence. Tous les inculpés en Conseil « de guerre. Le soldat au prétoire, solidaire du soldat « au combat. Ni trahison, ni demi-trahison : la guerre. « Rien que la guerre. Nos armées ne seront pas prises « entre deux feux. La justice passe. Le pays connaî- « tra qu'il est défendu ».

Le 22 juillet (2), au Sénat, il avait dit « Le courage « c'est assis sur son bureau avec une plume et du

(1) Cf. article des Débats du 14 novembre 1917, cité par Palat 599, qui déclare d'après cet article « S'il a été « renversé par une majorité appartenant à tous les partis « malgré des décisions heureuses c'est qu'on pense qu'il ne « faisait pas assez la guerre, que par lui, la politique « intérieure tenait encore trop de place ».

(2) J. O. p. 757.

« papier, de se poser continuellement la question du « devoir à remplir, de ce que l'on doit faire ; c'est non « de consulter celui-ci ou celui-là, ou tel intérêt de « groupe ou de circonstance, d'écouter telle ou telle « voix, mais d'aller tout droit devant soi ».

Dès lors en réalité, il agira comme il le voudra (1). Il ne faut pas s'en tenir à ses seules déclarations, il faut voir ses actes. Clémenceau expose sa conduite aux chambres, mais c'est plutôt au pays qu'il s'adresse. Sous une volonté puissante, les Chambres le suivent peut-être, parce qu'elles craignent que si elles ne s'inclinent pas, il passera outre, fort qu'il est de l'opinion publique. Et c'est en cela qu'il y a un changement. Jusque là, on n'avait eu des gouvernants qui essayaient de faire prévaloir leur volonté en ménageant celle des parlementaires ; petit à petit, on en revenait aux méthodes d'avant-guerre, l'idée de gouvernement de crise s'effaçait, de plus en plus, le gouvernement était attiré dans les Chambres, s'imprégnait de leur influence et comme naturellemnt, dans ces assemblées, des opinions différentes se révélaient, comme cela arrive dans toute asemblée après un certain temps, on en arrivait à des gouvernements d'indécision. Avec Clémenceau, cela change, on en revient au gouvernement de crise, qui pose un objectif très simple « Gagner la guerre » et qui déclare vouloir réaliser cet objectif, avec toute son énergie, car on a moins besoin de doigté que d'énergie. L'agent moteur de la politique du pays, c'est

(1) On peut précisément lui reprocher une trop grande personnalité en ce sens qu'il n'entend agir guère qu'à sa guise. Cela sera surtout sensible après l'armistice.

le gouvernement qui le devient et pour ainsi dire à lui seul. C'est pour cela que loin d'éluder les responsabilités, il les recherche, loin de biaiser, de manœuvrer, il préfère aller de l'avant et montrer comment, il entend trancher la difficulté. On a connu dans l'histoire des régimes parlementaires, à côté de celui qu'on peut appeler le gouvernement des Chambres, un système inverse dans lequel l'exécutif, le président du Conseil, est en même temps, le leader d'une majorité homogène, et fort de cette majorité, applique la politique qu'il entend suivre. Ici le cas est un peu différent. Clémenceau n'est pas le leader d'une majorité, il entend être le leader du Parlement entier, et derrière le Parlement, de la Nation entière, à la tête de tous ceux qui veulent la victoire comme lui. Il y a néanmoins, une analogie parce que les deux situations supposent la prééminence de l'éxécutif. Et c'est alors que l'on voit Clémenceau, trancher dans le vif, ne pas hésiter à prendre des mesures qui certainement répugnaient à la majorité des membres du Parlement. Il met une sorte de coquetterie à s'exposer au danger d'être désavoué. Arrivé au pouvoir le 17 novembre, il rappelle le général Sarrail de Salonique, au début de décembre sans souci des mécontentements que ce rappel peut susciter ; pas plus qu'il n'hésite à ce moment à laisser continuer des poursuites contre des hommes politiques, appartenant aux partis ayant la majorité au Parlement. Ces mesures constituent pour lui des nécessités, il abat les obstacles qui l'empêchent de réaliser le but qu'il poursuit, sans se soucier des contingences politiques, des considérations qui ne touchent pas à la Défense

Nationale. Il pourchasse le défaitisme sous toutes ses formes. Ce sont des choses qu'il faut constater. L'état moral de la nation qui avait fléchi on s'en souvient, reprend une fermeté remarquable. Ni la défaite anglaise du 23 mars, ni le bombardement de Paris, ni la ruée allemande du 27 mai au Chemin des Dames, vers la Marne, ne parviendront à ébranler la confiance, bien que les heures soient parfois, angoissantes. Et cependant, la presse jouit à certains points de vue d'une plus grande liberté que précédemment, la censure du Gouvernement ne se montre guère sévère. Elle laisse passer maints articles qu'on est un peu étonné de rencontrer. De la part d'un gouvernement autoritaire, le fait est assez curieux. Peut-être juge-t-on qu'il n'y a pas de graves dangers parce que l'opinion publique, s'est ressaisie, et qu'elle ne se laisse guère influencer par ces articles, qu'au contraire, ils contribuent à faire désirer davantage à la masse un gouvernement fort. On a souvent remarqué qu'une opposition puissante vient singulièrement renforcer un gouvernement fort par lui-même. Aussi Clémenceau, ne se fait pas renverser parce qu'on se rend compte confusément peut-être, qu'il réalise un type de gouvernement énergique qui permettra de passer les épreuves, qui ne reculera devant aucune difficulté pour en finir, peut-être aussi parce qu'on lui sait gré d'exécuter des actes jugés nécessaires, mais qu'on n'oserait réclamer, et de savoir en prendre la responsabilité.

Il faut le dire, en faisant apparaître comme il le fait les difficultés, en ne cachant pas les points noirs, il ressuscite ce qu'on pourrait appeler l'atmosphère de

crise. Et dès lors, on comprend mieux la nécessité d'un gouvernement de crise.

Et comme malgré tout, il fait preuve d'optimisme, on le suit. Il a de plus un formidable atout dans son jeu, c'est sa popularité. Un de ses adversaires le reconnaissait le 6 mars 1918, en disant : « Quand vous êtes « arrivé au pouvoir, vous avez été salué partout le « pays ».

Il est inutile d'insister sur cette popularité. Il suffirait de se reporter à la presse du temps pour s'en convaincre.

Enfin, on admire la prodigieuse activité, dont il fait preuve. Les Allemands ont bien reconnu ce caractère d'autocratie. Ludendorff déclare dans son livre :

« L'histoire de la guerre mondiale, les noms de Bolo « Pacha et de Caillaux, les agissements des tribu- « naux des Etats-Unis et bien d'autres faits, nous ont « appris avec quelle main puissante et quelle violence « sans égard, méprisant tout prétendu droit, les gou- « vernements de l'Entente et des Etats-Unis répri- « maient chez leurs propres peuples tout mouvement « et toute tendance capable d'affaiblir leur volonté « guerrière...

« ...Une volonté inébranlable d'anéantir l'ennemi « et d'être victorieux et cette volonté dépassait parfois « celle de leur grand quartier général, que l'on se « rappelle comment au printemps 1916, Briand s'op- « posa à l'évacuation de Verdun ; comment le 23 « mars 1918, Clémenceau, apparut calme et con- « fiant à Compiègne, comment les hommes d'Etat de « l'Entente firent pression pour obtenir un Haut Com-

« mandement Unique. C'est Clémenceau qui en mai « après la défaite de l'armée française, prononça ces « fières paroles « nous vaincrons si les pouvoirs publics « font leur devoir » (1).

Hindenburg de son côté, déclare :

« Nous savions que sur le front occidental, siègeait « en face de nous un gouvernement qui, rempli per- « sonnellement de pensées de haine et de vengeance, « fouettait sans cesse le moral de son peuple... Aucune « parole, aucune pensée de défaillance. Quand des « lézardes apparaissent dans son édifice national en- « serré par l'absolutisme, comme par des chaînes de « fer, le gouvernement intervient avec une puissance « que rien n'arrête pour faire disparaître ces fissures. « Et le but est atteint. Bien que la majorité du peuple « aspire à la paix, on foule froidement aux pieds, ses « désirs en ce pays de libertés républicaines, et on con- « tinue à le bourrer de phrases libérales » (2).

Le Kronprinz dans ses Mémoires exprime l'avis suivant (3) :

« Des dictateurs tels que Clémenceau ou Lloyd « George, hommes d'actions animés d'une persistan- « te volonté de vaincre, nous ont fait complètement « défaut. Plus la guerre durait, plus on gouvernait « dans les pays ennemis d'une façon sévère et autocra- « tique, plus on devenait hésitant chez nous ».

---

(1) Conduite de la guerre et politique, Traduction, p. 238-239.

(2) Hindenburg, Ma Vie. Traduction p. 273. Cf. Buat, Hindenburg, p. 87.

(3) Trad. p. 165.

Malgré le caractère d'exagération que présentent certaines de ces allégations, tous reconnaissent que Clémenceau, a eu sur le moral de la Nation, une forte influence. Evidemment ce sont là, des plaidoyers *pro domo,* c'est une façon si simple de dégager leur responsabilité en chargeant les hommes politiques allemands, mais il n'en est pas moins vrai qu'ils regrettent que une situation analogue ne se soit pas produite en Allemagne.

Cependant durant la période qui nous intéresse, que de dangers pouvait-on redouter après quatre années de durs et pénibles efforts. Il y en avait d'ordre politique. La question des rapports avec la Russie, par exemple. On n'était guère renseigné sur les évènements de la politique dans ce pays lointain. Des avis différents sur la conduite à tenir avec le nouveau gouvernement, pouvaient surgir. Qu'on se rappelle les désillusions qu'avaient fait naître chez certains, la proclamation de la République russe.

Le gouvernement ne laisse pas s'engager de longs débats sur notre politique extérieure ; sans atermoiements, ni tergiversations, le ministre des affaires étrangères, déclara le 7 décembre 1917 qu'il ne fallait plus compter sur la Russie.

Un autre grave danger pouvait résulter de la discussion des buts de guerre. C'est une question qui ne se posait pas jadis dans les régimes non parlementaires, les gouvernants poursuivaient une politique de guerre généralement prolongement de leur politique diplomatique. Dans nos régimes démocratiques, il

vient un moment où le Parlement exige que l'on en parle surtout après de longues et dures années de guerre ; il est facile de voir qu'il y a là un élément de discorde qui risque d'entrainer dans les assemblées et l'opinion publique des scissions qui affaiblissent dangereusement l'unité morale de la Nation. En effet, après une longue période de lutte, il arrive l'instant, où l'on se sent épuisé, prêt à faire preuve de conciliation et à arrêter si possible les hostilités. Mais dès que l'on discute des buts qu'il faut atteindre ou qu'il serait désirable d'atteindre, différents point de vue apparaissent. Les uns, veulent obtenir le nécessaire, d'autre inclinent à plus de modération ; enfin il se trouve toujours des gens disposés à négocier à tout prix, au plus vite, ceux dont Tacite disait déjà « *miserrimam servitutem pacem appellant* ». En Allemagne, cette discussion des buts de guerre fut un puissant ferment de décomposition ; par là s'accrut, la profonde divergence qui existait déjà entre son commandement militaire et ses pouvoirs civils. Même dans les pays qui luttent pour leur conservation, qui ont subi l'agression, toute discussion sur les buts de guerre, sur ce que doivent être les conditions de paix, risque de provoquer des désillusions ou des conflits surtout lorsque la discussion se prolonge. Le général Sikorski, ancien ministre de la guerre de Pologne, dans son livre sur la campagne de 1919-20, attribue les premiers échecs militaires polonais à une discussion hâtive des buts de guerre qui déchaîne les passions politiques (1).

(1) La Campagne Polono-russe de 1920, p. 119.

Enfin il faut encore ajouter, que l'exposé des buts de guerre, dans une guerre de coalition, peut susciter des divergences de vues entre alliés est donc de déterminer un affaiblissement de l'unité d'action.

Avec beaucoup d'adresse, le gouvernement français de 1918, sut éviter des discussions que certains souhaitaient sur les buts de guerre. Il renvoya simplement aux buts très simples et pouvant être admis par tous, qui avaient été fixés aux comités secrets de 1917, (ordres du jour de la Chambre du 5 juin 1917 et du Sénat du 6 juin 1917).

Mais le gouvernement, donnait par ailleurs des preuves de sa volonté de vaincre, en n'hésitant pas à prendre des responsabilités même pour des mesures impopulaires. Le 28 décembre, Clémenceau, obtenait l'appel de la classe 1919 et déclarait qu'il n'hésiterait pas à rappeler des classes anciennes si besoin était (1).

Enfin, lorsque le 4 juin, se pose devant la Chambre la question des évènements militaires du mois de mai (offensive allemande du chemin des Dames), M. Clémenceau refuse de laisser s'engager prématurément un débat sur la question. Il demande qu'on lui fasse confiance et il couvre, le plus complètement qu'il puisse le faire, les chefs militaires (2) « Je suis le chef de

(1) J. O. 1917, p. 3662.

(2) « Ces hommes livrent en ce moment la bataille la plus « dure de la guerre et ils la livrent avec un héroïsme pour « lequel je ne trouve pas d'expression digne de le qualifier. « Et c'est nous qui, pour une faute qui se sera produite « dans telle ou telle partie, ou même qui ne se sera pas « produite, avant de savoir, demanderons des explica-

ces hommes, dit-il et j'ai le droit de les frapper si je « juge qu'il est de l'intérêt général de le faire, mais « j'ai aussi le droit supérieur de les couvrir, s'ils sont « injustement attaqués. » Et d'ailleurs il obtient un vote de confiance de 337 voix contre 110.

§ II

GOUVERNEMENT PERSONNEL

Une constatation doit être faite. Malgré ses affirmations constantes qu'il entend s'expliquer devant le Parlement, le Gouvernement est arrivé à éviter les discussions interminables qui s'étaient produites sous les précédents ministères. Lorsque des question graves se sont posées, elles ont été liquidées avec rapidité en une ou deux séances. Pas une seule fois, il n'y a eu de comités secrets. Rappelons que les premiers comités secrets en 1916 avaient duré à la Chambre, du 17 au 22 juin et avaient pris 7 séances; au Sénat les débats avaient eu lieu du 4 juillet au 9 juillet 1916 ; un autre comité

« tions, exigerons, au cours de la bataille d'un homme « épuisé de fatigue et dont la tête tombe sur sa carte, com- « me je l'ai vu à des heures terribles, c'est à cet homme « que nous viendrions demander des explications pour sa- « voir si, à tel ou tel jour, il a fait telle ou telle chose ?

« Chassez moi de la tribune si c'est cela que vous de- « mandez, car je ne le ferai pas... »

Discours, séance du 4 juin 1918
Grandeurs et misères d'une victoire, p. 39.

secret avait traîné en longueur du 28 novembre au 7 décembre 1916 ; enfin le comité secret de la Chambre après les évéments d'avril 1917, s'était déroulé du 30 juin au 7 juillet 1917. Avec le ministère Clémenceau, cette méthode qui consistait trop souvent à laisser les débats se terminer par lassitude, est changée. Le gouvernement expose son point de vue et demande qu'on l'approuve ou non. De là, des formules nettes : « Je ne prometterai rien, je tâcherai d'agir... « Et alors quand vous me demandez mes buts de « guerre, je vous réponds mon but, c'est d'être vain- « queur » dit Clémenceau, dans sa déclaration du 20 novembre.

N'oublions pas non plus que Clémenceau était un vieil habitué des luttes parlementaires, un « tombeur « de ministère », et que connaissant les moyens à employer pour arriver à ce résultat, il savait mieux qu'un autre déjouer les manœuvres. Polémiste ardent, défendant sa thèse avec ardeur, il fit de la victoire, sa thèse et soutint la lutte avec la même opiniâtreté. Ce fut un exemple de pouvoir personnel.

Clémenceau, utilisa la manière un peu rude parfois, pour écarter des discussions qu'il jugeait nuisibles, parce qu'elles auraient pu amener un fléchissement du moral. Si l'on examine au point de vue constitutionnel, cette formule qu'avait pris le régime parlementaire, car au fond le ministère Clémenceau, fut dominé par la personnalité du président du Conseil ; le gouvernement, ce fut Clémenceau, et à peu près lui seul. Il y a dans le cas, Clémenceau, une certaine analogie de situation avec Thiers au lendemain de la

guerre de 1870. Certes il y a des différences, THIERS était chef de l'Etat, et non président du Conseil, mais comme il était responsable devant l'assemblée et que c'est lui, qui en définitive dirigeait la politque du pays (n'était-il pas chef du pouvoir exécutif ?) il semble que son rôle ait été sensiblement analogue à celui d'un président du Conseil, dans le système actuel. Il est vrai, également, que la crise existait à l'état beaucoup moindre en 1871-73. C'est exact, mais il n'en restait pas moins un gros travail de reconstruction à faire, à commencer par donner des institutions constitutionnelles définitives. Comme CLÉMENCEAU, THIERS avait une grosse popularité dans le pays, qui voyait en lui le libérateur du territoire ; par contre, il n'avait guère la confiance de la majorité de l'assemblée qui le supportait et n'osait le renverser à cause précisément de cette popularité ; ce fut également le cas de CLÉMENCEAU. En réalité, THIERS, fit pendant deux ans, la politique qu'il voulut. « Le gouvernement de THIERS fut l'un des « plus autoritaires et des plus personnels que la « France ait jamais connu (1) ». Popularité, éloquence (dont CLÉMENCEAU, ne fit pas faute d'user), recherche de la responsabilité, ce sont les mêmes caractères que nous retrouvons dans un gouvernement personnel, à 44 ans d'intervalle, dans une république parlementaire. Il s'agit d'ailleurs, d'une analogie de situation, et non de circonstances. M. THIERS, y fut placé en quelque sorte, à cause de sa situation personnelle. Ce fut cette situation personnelle qui créa la situation consti-

(1) BARTHÉLÉMY et DUEZ, Traité p. 20.

tutionnelle. Tandis, qu'avec Clémenceau, ce fut les nécessités de la crise grandissante en France, qui imposèrent cette situation constitutionnelle. Il fallait en cette fin de 1917, que des mains énergiques pressent le pouvoir ; les évènements exigeaient un gouvernement, réunissant l'autorité et la volonté de vaincre.

Titre III

GOUVERNEMENT ET COMMANDEMENT

---

§ I

LES PERSONNALITES EN PRESENCE ET LA DIVISION DES TACHES

Si par conséquent, cette expérience d'un pouvoir personnel à eu comme principale influence de ramener dans les rapports du Gouvernement et du Parlement, cette conception qui s'était un peu effacée auparavant qu'on se trouvait dans un état de crise, il faut se demander, si ce gouvernement fort, n'allait pas dans ses rapports avec le commandement, se substituer en quelque sorte à lui, et mener la guerre, au point de vue militaire, comme il la menait au point de vue intérieur et extérieur.

Cependant, cette éventualité, ne s'est pas produite, peut-être parce que il s'est trouvé dans ce domaine, qu'il existait de fortes personnalités militaires, peu disposées à se démunir de leurs prérogatives, en qui d'ailleurs le gouvernement avait confiance.

Dès lors, on en est arrivé à une organisation d'une collaboration étroite ; il semble qu'on en soit revenu au système préconisant l'indépendance du commandement en matière d'opérations. L'entente règne entre les deux organes. Il y a là une question de personnes évidemment, mais aussi une question de règle que la stratégie est du ressort du commandement.

Cela tient au fait, peut être que le ministre de la guerre, est en même temps président du Conseil et que malgré son activité, il doit se reposer sur un homme de confiance, il a d'autres soucis aussi graves.

Les Anglais trouvèrent au cours de la guerre, que nous avions un défaut, dans notre organisation, c'était que le ministre de la guerre, sujet à l'instabilité était en même temps en quelque sorte, le Chef d'Etat-Major général de l'armée (1), ce qui amenait son intervention plus facile dans des domaines que les Anglais regardaient comme relevant du commandement. En Angleterre, les deux organes furent distincts, le ministre de la guerre d'une part, le chef d'Etat-Major, d'autre part qui fut longtemps le général Robertson, et ensuite le général H. Wilson. Ce dernier était une sorte d'agent de liaison entre le ministre de la guerre dont il était le conseiller technique ; quant au général en chef, il le tenait constamment au courant des buts

(1) On se rappelle que les décrets Messimy et Millerand, de 1911-1912, avaient confondu les 2 organes du généralissime et de chef d'Etat-Major général, précisément dans le but de donner plus de force au généralissime.

politiques suivis par le gouvernement. Il avertissait en outre, le ministre des nécessités, des exigences, des possibilités d'action du général en chef. KITCHENER, avait organisé ce système (1). Il pensait que la guerre ne pouvait être dirigée que par un seul organe jouissant de pouvoirs illimités. PAINLEVÉ, avait au mois de mai 1917, organisé en France quelque chose d'analogue, en nommant PÉTAIN au poste d'Etat-Major général de l'armée (mai 1917). Mais si l'institution semblait à peu près conforme au précédent anglais, ce n'était qu'une apparence, dans la réalité, elle avait pour but de mettre en tutelle le général en chef, les plans étant désormais faits par le nouveau chef d'Etat-Major ; elle venait restreindre sa liberté ; PÉTAIN, on le savait avait des conceptions stratégiques opposées à celles du général en chef ; au lieu d'être un organe d'union, c'était un organe de méfiance. La meilleure preuve, est que lorsque PÉTAIN succèda à NIVELLE et que FOCH, fut nommé au poste de PÉTAIN de chef d'Etat-Major général, ce dernier, n'est guère de rôle à jouer jusqu'au jour, où il passa au commandement général des armées alliées.

Ainsi donc, l'institution avait manqué son but. D'ailleurs ne prévoyait-elle pas une procédure un peu compliquée, dissociant en quelque sorte le commandement, les responsabilités, augmentant les chances de friction, risquant d'aboutir à des transactions, ce qui est mauvais en temps de guerre. C'était plus un instrument du temps de paix que du temps de guerre.

(1) Cf. Sir George ARTHUR, *Kitchener*.

Elle était d'ailleurs inutile parce que la confiance qui régnait en 1918, entre le président du conseil et les généraux en chef (Pétain, pour l'armée française, puis Foch, pour l'ensemble des armées alliées), la rendait en effet moins nécessaire. Le problème se trouvait résolu. Question de personne, bien qu'une collaboration entre des personnalités de premier plan comme Clémenceau et Foch, la suite des évènements d'après-guerre l'a prouvé, ne devait pas toujours être facile. L'avenir nous apprendra peut-être d'ailleurs, que l'accord fut parfois ardu ; mais le résultat fut là. Les deux organes stratégique et politique réagirent l'un sur l'autre.

Si d'ailleurs l'accord s'est trouvé réalisé entre eux en 1918, on pourrait peut être dire que c'est parce qu'ils ne poursuivaient pas absolument le même but. Evidemment le but final était semblable, c'était la victoire. Mais les buts intermédiaires différaient. Tandis que le commandement cherchait la victoire par les armes, les moyens de résister, puis de rompre le dispositif adverse, le gouvernement en la personne de Clémenceau recherchait autre chose, des moyens de faciliter ce résultat par les armes, en luttant contre le défaitisme à l'intérieur, ce qui assurait la sécurité des combattants du front, en cherchant à faire adopter à l'extérieur aux alliés, le principe du commandement unique, on sait au prix de quelles difficultés et par toutes une série d'étapes successives ; ensuite en agissant auprès de ces alliés toujours pour faciliter la tâche du commandement, démarches auprès des Anglais, des Italiens, des Américains, pour obtenir des troupes, des

travailleurs, du matériel, enfin en intervenant pour maintenir cette unité de commandement.

Le commandement se sent défendu par le gouvernement. On le vit bien le 4 juin, à la Chambre, où Clémenceau le couvrit intégralement.

§ II

LA FORMULE DE LA COLLABORATION

Bref, il y a eu là, une véritable division des tâches qui a facilité la collaboration. Le tort dans les années précédentes avait peut être été que commandement et gouvernement poursuivaient les mêmes buts immédiats. dans les mêmes domaines, par exemple l'élaboration d'un plan, la réussite d'une offensive. Cette action parallèle, dans laquelle prévalaient chez les uns, les considérations politiques, chez les autres, les considérations militaires, amenaient nécessairement des divergences de vues, dont souffrait la collaboration. En 1918, cela ne s'est pas produit à cause de la différence des buts immédiats que l'on se proposait. Les deux actions n'allèrent pas à contre sens. Les deux tâches militaire et politique sont d'ailleurs parfaitement distinctes. C'est à notre avis, une erreur que de vouloir subordonner la première à la seconde, sous le prétexte qu'il s'agit d'une guerre nouvelle, d'une guerre nationale. Il faut qu'il y ait un droit de réaction réciproque de l'une sur l'autre. La direction générale appartient

indiscutablement au gouvernement, ne serait-ce que parce que ce dernier a toujours le droit de renvoyer un chef militaire qui n'aurait pas sa confiance. Mais il ne faut pas en conclure qu'il y ait subordination dans le genre de celle d'un fonctionnaire quant aux directives données par son ministre ; car, une telle conception aurait le tort de négliger ce pouvoir de réaction et la large indépendance nécessaire en la matière. Direction générale, c'est une question de buts lointains, un peu vagues, c'est la question de la politique générale extérieure du pays qui est du ressort du gouvernement. Elle suppose un certain contrôle qui se résume en une question de confiance que le gouvernement est toujours libre de garder ou de retirer, mais c'est une question d'ordre psychologique. A coté de cette direction générale, il y a des buts plus rapprochés des objectifs qu'il est possible d'atteindre. Cela, ce sera l'élaboration des plans et leur exécution, ce sera du ressort du commandement. En somme, pour tout cela, il faut une collaboration. Le directeur des opérations militaires ne doit pas être un « commis » mais un « homme de confiance ».

Mais cette collaboration dépend de la personnalité des hommes d'Etat et des militaires à la tête de leurs affaires respectives. Les hommes de 1918, surent organiser cette collaboration, c'est une constatation.

Le gouvernement ayant par ailleurs, une tâche écrasante à remplir, laisse agir le commandement qui a sa pleine confiance, pour ainsi dire à sa guise. Ce dernier peut préparer en toute liberté d'esprit, son plan. De là, ces attaques imprévues demeurées secrètes jus-

qu'au dernier moment comme la contre-attaque du 18 juillet de Villers-Cotterets, comme la journée du 8 août dont Ludendorf à dit qu'elle avait été une «journée de deuil » pour l'Allemagne. Les plans furent conçus et appliqués sans qu'il y ait eu comme précédemment de longues conférences réunissant militaires et hommes d'Etat. Certes, il y eut des conférences, mais ce fut pour y décider des choses tout à fait générales, et non pour déclarer que une attaque aurait lieu à telle date. Conséquence du commandement unique, à un certain point de vue, puisque l'accord entre alliés n'était plus nécessaire, qu'il y avait une autorité pour donner des ordres. Mais aussi conséquence d'un changement de mentalité. Qu'on y réfléchisse quelque peu. Prenons la grande offensive de 1917. Nous avons un plan d'attaque pour telle région, à telle époque, préparé plus de six mois à l'avance. Les autorités militaires préparent un projet, qui est soumis à leur accord, puis soumis aux divers gouvernements qui eux-mêmes en réfèrent à leurs Parlements ou à des délégations de ceux-ci. C'est un système qui se rapproche le plus des solutions du temps de paix, mais le résultat, quand on passe à l'exécution, c'est que les circonstances ont changé, comme cela arrive si souvent en temps de guerre, pour commencer en France, le nouveau gouvernement, ne veut plus ce que voulait l'ancien. Une foule de considérations, émanant d'organes incompétents en matière technique viennent troubler les dispositions envisagées. En 1918, la collaboration est organisée de telle façon qu'elle permet toutes les improvisations. Le système de Foch qui lui a fait rem-

porter la victoire de France après 4 mois de campagne. n'est-elle pas une improvisation continue, en faisant remarquer toutefois, que improvisation, ne veut pas dire ici, impréparation, mais adaptation aux circonstances.

Aussi, on peut estimer qu'il y a une erreur probablement due au fait qu'il lui manquait le recul du temps, dans une opinion développée dans un article de la Revue Politique et Parlementaire de 1918 (1). Son auteur estime qu'il y a eu retour au système préconisé par le général Goiran, ministre de la guerre en 1911 (2), de la conduite de la guerre par le gouvernement, le commandement n'étant qu'un organe technique d'exécution. L'auteur s'appuie sur le fait que les présidents du Conseil ont été aux heures de crise de l'année 1918, continuellement aux G. Q. G. français et alliés. Il s'est plutôt agi d'une collaboration que de l'exercice du commandement général par le gouvernement. Comment expliquer en effet, les efforts faits par le gouvernement français (3), pour obtenir le commandement unique des alliés. Le gouvernement ne pouvait pas prétendre obtenir la conduite de la guerre pour tous les états alliés et associés. En faisant nommer un chef unique, pour les opérations, il mettait au contraire en valeur, l'importance du commandement. L'action du gouvernement français a plutôt été

(1) p. 191.

(2) V. supra.

(3) Tardieu, La paix, p. 42 et suivantes.

de faciliter la tâche du commandant, pour éviter les frictions avec les alliés. Il ne s'en est pas tenu là. « Non « content de maintenir sa confiance au chef que dès « les premiers mois de la guerre, il avait su discerner, « le Président du Conseil poursuit son effort, pour « renforcer ses pouvoirs » (1). Le 26 juin, il fait supprimer pour le commandant en chef des armées françaises (Pétain), le recours au gouvernement, en cas de désaccord avec le commandant en chef général. Aurait-il agi de la sorte s'il avait entendu assurer lui-même la conduite de la guerre. « Du premier au dernier « jour, la volonté de la France et de son premier mi- « nistre avait tendu à l'unité réalisée dans les mains « du grand soldat dont l'autorité affirmée pouvait « seule la faire accepter » (2).

Certes Clémenceau disait : « Je fais la guerre », mais il y a plusieurs façons de la faire, il y a la guerre à l'intérieur pour soutenir le moral, pour assurer aux armées, les moyens de combattre. Rassuré sur la conduite des opérations par la confiance qu'il possède entre les chefs militaires, il peut davantage s'occuper de la politique intérieure, de la politique extérieure et diplomatique. Lui-même a déclaré qu'il subordonnait son action à la guerre. « Politique intérieure, je fais la « guerre, politique extérieure, je fais la guerre » déclarait-il le 4 juin 1918. Encore une fois, la collaboration était complète (3).

---

(1) Ib. p. 47.

(2) Tardieu, op. cit. p. 47-48.

(3) Evidemment à la lecture du livre de Clémenceau

D'ailleurs, il y a un signe qui le démontre bien. Lorsque se posa le problème de l'armistice, demandé par l'Allemagne, Wilson, et Clémenceau est en plein accord avec lui, estima qu'il fallait remettre à la décision des autorités militaires les questions suivantes :

1° Faut-il faire un armistice ou continuer les hostilités ;

2° Si il faut le conclure, quelles seront les conditions militaires.

M. Tardieu, dit de Clémenceau : « Arrêter les « hostilités autrement que sur l'avis exprimé et dans « la forme fixée par les chefs qui ont eu la charge de « la bataille, serait contraire à tous les principes dont « sa politique de guerre s'est inspirée » (1).

On a ainsi évité la faute qui avait été commise en 1870, où le gouvernement français avait conclu l'armistice en dehors des autorités militaires, ce qui eu entre autres résultats d'oublier de règler la situation de l'armée de l'Est, non comprise dans la convention d'armistice et qui dut se réfugier en Suisse (2).

« Grandeurs et Misères d'une Victoire » on peut mettre tout cela en doute, mais peut-on faire très sérieusement état d'un livre qui est surtout une œuvre de polémique. Il est plus raisonnable d'accorder un meilleur crédit au livre de M. Tardieu qui date de l'époque.

(1) Ib. p. 67.

(2) Hanotaux. Le Traité de Versailles, p. 137.

§ III

LES DIFFICULTES QUI SURGIRENT DANS CETTE COLLABORATION

D'ailleurs, ce serait une erreur de croire que cette collaboration ait été parfaite. Nous avons déjà fait remarquer qu'une collaboration entre des personnalités comme Foch, Pétain ou Clémenceau, ne devait pas toujours être facile. Il y eut des frictions. Au commencement de 1918, le général Pétain, avait prescrit des mesures destinées à perfectionner l'instruction des troupes en vue d'un retour à la guerre de mouvement qu'il prévoyait. Il devenait nécessaire de retirer une partie des troupes du front pour leur donner cet enseignement. Le gouvernement jugea qu'un tel retrait était dangereux et qu'il fallait employer les troupes au renforcement du front. Pétain, d'ailleurs ne s'inclina pas complètement (1).

---

(1) Cdt Laure, Au 3e Bureau du 3e grand quartier général : « Une lettre vraiment stupéfiante est adressée de « Paris au général commandant en chef des armées fran- « çaises, le 24 janvier 1918, pour le prier d'avoir une autre « conception de la conduite de la bataille... Que reproche- « t-on au général en chef ? De ne pas consacrer aux tra- « vaux défensifs assez d'effectifs, de ne pas reconnaître « la valeur de l'obstacle, de ne pas faire établir assez de « réseau de fil de fer », p. 80.

De même, lorsque le commandement préconisa la défensive élastique où l'on n'hésitait pas à abandonner du terrain à l'ennemi, pour briser plus sûrement son attaque, il y eut des résistances à cette tactique. On aurait voulu qu'on résistât sur place (1). Pourtant ce nouveau procédé se révêla excellent à l'usage.

Ces faits montrent que malgré sa politique de confiance envers le commandement, le gouvernement ne savait se retenir d'intervenir parfois dans des cas où il semble qu'il eut du laisser prendre la solution qu'il convenait par l'organe de direction technique.

D'ailleurs, étant donné le caractère autoritaire du Président du Conseil, enclin à des coups de tête, on peut être étonné que le fait ne se soit pas produit plus souvent.

D'ailleurs, ces incidents n'eurent pas de conséquences graves, au moins en ce qui concerne les bons rapports du commandement et du gouvernement. Mais c'est une preuve de ce que combien est délicate la question de ces rapports. Un commandement à prérogatives accrues, allant jusqu'à l'unité pour tous les alliés, des gouvernements forts où dominent de fortes personnalités, Clémenceau, Lloyd George, Wilson, c'est avec ces organes que l'Entente et les Etats-Unis en arrivent à l'armistice du 11 novembre 1918.

---

(1) de Pierrefeu, G. Q. G. secteur I, tome II, p. 108-111. Cf. Palat, Les offensives suprêmes de l'Allemagne, p. 32.

Titre IV

LA PAIX

Ainsi avait été résolu en pleine période de crise, le problème de la collaboration entre les autorités civile et militaire. Mais, il restait l'importante question de la paix. Nous n'avons pas l'intention, et il ne rentre pas dans le cadre de cette étude d'examiner en détail la période de l'après-guerre. Néanmoins, il convient d'en tracer les grands traits.

Remarquons, que l'état de crise, n'était pas terminé avec l'armistice. Il s'agissait bien, de tenter une nouvelle reconstruction de l'Europe. De vastes et multiples questions diplomatiques devaient être étudiées.

Nous voyons toujours les mêmes problèmes se poser: Rapports entre les gouvernements et les parlements, rapports entre les gouvernements et l'autorité militaire.

Vis à vis des Parlements, la même politique persista ; les chefs de gouvernement, et ce fut vrai aussi bien pour la France que pour l'Angleterre ou les Etats-Unis, continuèrent à avoir une politique personnelle.

Ce fut la conférence des « Quatre » où la personnalité de ces chefs de gouvernement domina, ce furent eux qui menèrent toutes les négociations, sans l'avis de leurs Parlements. Cela est si vrai qu'aux Etats-Unis, le Congrès qui n'avait pas été associé aux travaux de la Conférence de la Paix refusa d'approuver le traité de Versailles.

Quant à l'existence de l'autorité militaire, il n'est pas niable que l'autorité gouvernementale et cela se présenta surtout pour la France, avait vu en face d'elle en 1918, une autorité qui lui faisait en quelque sorte équilibre, avec laquelle il lui fallait compter, c'était le Haut Commandement.

Cette force disparut avec l'armistice. Et cela s'explique parfaitement. Les opérations militaires, elles, étaient terminées. Ce n'était peut être pas une raison suffisante pour déclarer qu'aucun rôle ne lui restait à jouer, mais précisément, les chefs de gouvernement craignaient une opposition à leurs constructions et à leurs projets. Ils s'emparèrent de l'occasion qui leur était offerte. Et ensuite le Haut Commandement interallié représenté par Foch avait eu pour mission de coordonner les efforts militaires des puissances alliées et associées. Le caractère d'internationalité que présentait ce commandement interallié n'était pas suffisamment développé pour qu'il put survivre à l'arrêt des hostilités. Avec l'ouverture de la Conférence de la Paix, des divergences devaient se produire entre les alliés ; il n'y avait plus de buts uniques et communs, il n'y eût que les desiderata de chacun des chefs de

gouvernement qui nécessairement différaient et se heurtaient.

Or, précisément quelque chose aurait pu peut-être réunir et coordonner ces points de vue, c'eût été la collaboration dans l'élément militaire. En excluant les techniciens militaires des discussions, on a supprimé un terrain où l'entente était possible.

Certains ont pu regretter cet effacement de l'autorité militaire alors que ses avis, que l'on ne sollicita même pas, auraient pu être précieux. Certains pourront dire par contre, qu'il y a eu avantage parce, qu'il y a eu unité de vues plus complète dans les constructions en des matières si complexes.

En réalité n'y a-t-il pas eu, au lieu de cette unité, compromis entre les chefs des diverses nations alliées.

CONCLUSION

Arrivé au terme de notre étude, sur cette question des rapports des autorités civiles et militaires, nous pouvons, peut-être, essayer de dégager quelques leçons des faits.

En France, nous avons assisté à des expériences de systèmes différents, dont nous avons pu voir les résultats pratiques, autant qu'il est possible de les dégager des multiples contingences auxquelles ils sont dus.

Le système du généralissime, jouissant de larges pouvoirs joint à l'effacement des organes constitutionnels normaux, a permis, à notre pays de sortir la violente crise de 1914. C'était d'ailleurs une sorte de théorie traditionnelle. Seulement, ce système s'est heurté à une résistance opiniâtre qui l'a usé peu à peu. Il convenait à la guerre courte, à une guerre de mouvement, à une période où une nation était brutalement jetée dans une situation de crise exigeant un bouleversement des habitudes. Il était indispensable.

Mais, ce système, qui peut se défendre, qui est, somme toute, une sorte de retour à ce que les Romains connaissaient déjà dans les cas graves, offrait ceci de particulier, qu'il n'était pas organisé. Ce n'était pas une translation, une remise de pouvoirs entre les mains d'un organe plus apte à l'action, c'était un effacement

Le résultat est que, lorsque l'état de crise aigüe s'atténue, les organes normaux tendent à reprendre leur ancienne place, un moment abandonnée. Il n'y a pas situation juridique nouvelle, il y a état de fait. D'ailleurs, pour peu que la crise dure, il surgit une foule de questions qu'il importe de régler et qui ne peuvent l'être que par les organes politiques.

On en arrive, petit à petit, à une notion différente. De plus en plus, on s'achemine vers un nouveau système de la conduite de la guerre, par le Gouvernement. La guerre durant, il semble moins nécessaire d'avoir une organisation du temps de crise. L'histoire politique de 1915-1916-1917, montre une mainmise croissante du gouvernement sur la direction de la guerre.

Or, cette conduite de la guerre, par le Gouvernement, a, de tout temps, été considérée comme déplorable. On a, maintes fois, cité le temps du Conseil Aulique en Autriche, les ingérences des hommes d'Etat nordistes, au début de la guerre de sécession, Napoléon III, prétendant diriger des Tuileries, les opérations du siège de Sébastopol. On a pu faire remarquer que ce fut le gouvernement provisoire qui mena la campagne de 1870, et qu'il se laissa hypnotiser par Paris, capitale politique du pays.

Non seulement, en 1870, les différentes armées étaient indépendantes, mais même l'Armée de la Loire n'avait pas de chef unique. Freycinet, a été le véritable Commandant en chef, nous ne manquions cependant pas de généraux de valeur, Chanzy, d'Aurelles de Paladine, Faidherbe, mais animé d'excel-

lentes intentions, le Gouvernement voulut organiser lui-même, non seulement la défense nationale, mais la direction des opérations (1).

Si on s'en tient à l'observation des faits, on peut dire que ce fut, surtout, la lenteur à laquelle, le militaire s'adapta à la nouvelle forme de guerre, lenteur, dont nous avons, d'ailleurs, donné les raisons plus haut, qui conduisit aux offensives stériles de 1915 (imitées, du reste, par les Allemands à Verdun, en 1916), au contraire, quand on l'examine, avec le recul du temps, l'opération de la Somme apparait comme le préliminaire de la campagne de 1918. Seulement, elle n'aboutit pas complètement, les Alliés n'avaient pas de commandement unique.

De plus, dans les régimes parlementaires modernes, l'importance des Chambres, croit de jour en jour, elles ont tendance à substituer leur action à celle du Gouvernement. Au début de la guerre, une réaction toute naturelle, tendit à restituer au Gouvernement la force et l'autorité nécessaires à une période, où il faut davantage agir que délibérer. Dans certains pays, on crût même utile d'accorder légalement, un surcroît de pouvoir à l'organe exécutif. Tel fut le cas en Angleterre, en Suisse. En Italie, on s'efforça de limiter le rôle des Chambres (2). Chez nous, aucune tentative de ce genre, sauf les décrêts-lois, ne fut faite, et dès lors, la guerre se prolongeant et l'état de crise s'effaçant des esprits, le Parlement tendit à reprendre sa prépondé-

(1) Lt-Col. Rousset, La Guerre de 1870, II, p. 476.
(2) Cf. R. Recouly. Le Mémorial de Foch.

rance. Seul, un gouvernement fort, aurait pu résister, mais précisément, les gouvernements furent de plus en plus faibles ; il y a, d'ailleurs, un signe de cette faiblesse, c'est l'instabilité croissante et les difficultés de plus en plus grandes pour la constitution des cabinets. Cette faiblesse du gouvernement, à l'égard de leurs Chambres, est une préoccupation de plus.

S'il est admis que la conduite des Armées, n'est pas le rôle des gouvernements, à plus forte raison, lorsqu'on a affaire à des exécutifs faibles, on en arrive alors à la confusion. Ce fut un peu le résultat qui se produisit en 1917. La guerre avait pris un tel caractère de complexité, qu'on en était arrivé à oublier le côté militaire et la fameuse maxime : « la guerre est un art simple, tout d'exécution », pour ne plus voir que les autres aspects. Trop de préoccupations empêchèrent de penser à l'exécution. On fit des plans, des projets que l'on discuta ardemment sans songer suffisamment aux réalités auxquelles on allait se heurter. A notre avis, ce fut une erreur de croire que la guerre avait pris un caractère tellement scientifique qu'elle supposait de nouvelles règles de conduite. On voulut à toute force, faire rentrer la guerre dans le cadre des institutions juridiques constitutionnelles, alors que, par sa nature, même, l'état de guerre leur échappe.

Il ne faut pas oublier non plus, que dans l'art de la guerre, l'élément technique est en même temps l'exécutant, ce fait mérite d'être noté.

Bref, on devait s'apercevoir qu'avec ce nouveau système, on faisait de la guerre, un grand débat, où chacun apportait son avis ; avec le système du contrôle

des Commissions, tel qu'elles le comprenaient alors, c'est ce à quoi l'on aboutissait, et cela n'offrait guère d'avantages.

On l'abandonne, pressé d'ailleurs par la nécessité et l'on revient au système de l'autorité personnelle. Les autorités, civile et militaire, restent cantonnées chacune dans leur sphère d'activité tout en collaborant activement.

Certes, on sait maintenant que cette collaboration, ne fut pas exempte de heurts parfois violents ; mais il a fallu dix ans pour que ces faits soient connus du public et, au moment où ces autorités s'exerçaient, elles donnaient l'impression d'une volonté cohérente et ferme et d'une bonne division des tâches. Comme la guerre est pour beaucoup, une affaire de moral, où il s'agit de s'assurer la plus grande force de résistance, cela a été d'un grand poids dans la victoire des Alliés. La puissance des mots est énorme. Ce mot magique « Le « Commandement unique », a peut être fait plus que beaucoup d'autres efforts (1), tandis qu'au contraire les dissensions entre les diverses autorités, tant civiles que militaires, chez les Puissances Centrales, apparaissaient de plus en plus aux yeux de leurs peuples et du monde entier. C'est cet élément psychologique qui a sans doute, été un facteur important de leurs défaites.

Au fond donc, on peut dire que la guerre n'a pas produit de situation juridique nouvelle dans notre droit public.

---

(1) Recouly. — Le Mémorial de Foch.

Comme jadis, il a paru qu'il était avantageux de permettre que les autorités, civile et militaire, aient la possibilité de réagir l'une sur l'autre, sans qu'il y ait subordination complète de l'une envers l'autre.

On peut dire en tout cas, que c'est peut-être, la subordination de l'autorité militaire, en temps de guerre, à l'autorité civile, qui est le plus à craindre, quant à son résultat.

Tandis qu'au contraire, l'effacement de l'autorité civile devant l'autorité militaire a de moindres dangers.

En effet, on n'a jamais eu d'exemple, qu'un général quelconque, s'emparait du pouvoir politique en temps de guerre. C'est après les guerres que les coups d'Etat peuvent se produire. Mais il semble que le chef militaire ait suffisamment à faire en menant les opérations. Au contraire, à des périodes plus particulièrement critiques, l'autorité militaire, et l'exemple de 1914 l'a prouvé, peut avoir à rester, à peu près, la seule autorité en place, parce que son action est particulièrement vigoureuse.

Il resterait encore quelque chose à dire au sujet du rôle que pourrait jouer le Chef d'Etat, en cas de heurts entre le pouvoir civil et l'autorité militaire, rôle d'arbitre et de conciliateur. Or ce rôle n'a pas été rempli, chez les deux principaux belligérants, la France et l'Allemagne, semble-t-il vers la fin de la guerre, au moment où le conflit était le plus aigu (1).

---

(1) Nous négligeons l'Angleterre, à cause du caractère toujours un peu expéditionnaire que présentait son action, caractère dû à sa situation géographique, ce qui était également exact pour l'Amérique.

En Allemagne, l'Empereur semble n'avoir eu guère d'action, ni sur son gouvernement, ni sur son Etat-Major. En France, le Président de la République n'a pas eu l'action qu'il aurait pu avoir, peut être par scrupule juridique dans la compréhension de son rôle, et aussi, parce que les circonstances faisaient qu'il avait été et qu'il restait, malgré tout, un adversaire personnel du Président du Conseil.

VU : *Le Doyen :*

DUEZ.

VU : *Le Président de la Thèse :*

DUEZ.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,

Le Recteur de l'Académie :

CHATELET.

BIBLIOGRAPHIE

I. — DOCUMENTS OFFICIELS

— Journal Officiel. Débats Parlementaires.

— Publication des comités secrets de la Chambre des Députés.

— Réglements militaires.

II. — REVUES

— Revue Politique et Parlementaire (V. Sommaire des Evènements Politiques).

— Revue de Droit Public.

Articles de M. Joseph Barthélémy, 1916, p. 552, 1917, p. 146.

Articles de M. Jèze, 1917, p. 1.

III. — OUVRAGES DIVERS

Sir George ARTHUR. — Kitchener (Payot, Paris 1921, 323 p.).

Pierre BARRIÈRE. — Le Droit Public français dans la première période de la guerre. (Thèse Paris, 1922).

Joseph BARTHÉLÉMY. — Le Problème de la Compétence dans la Démocratie. (Giard et Brière, Paris 1906, 762 p.).

— Le rôle du Pouvoir exécutif dans les Républiques modernes. (Alcan, Paris, 1918, 264 p.).

Général BUAT. — Hindenburg. (Chapelot, 1921, 241 p.).

CLÉMENCEAU. — Grandeurs et Misères d'une victoire. (Plon, Paris, 1930, 374 p.).

H. CORDA. — La Guerre Mondiale. (Chapelot, Paris 1922, 418 p.).

L. CORNET. — Histoire de la Guerre. (Lavauzelle, 2e édition 5 tomes).

F. ENGERAND. — Le secret de la Frontière. (Bossard, Paris, 1918, 600 p.).

— La Bataille de la Frontière, Briey. (Bossard, Paris, 1920, 243 p.).

FOCH. — Conduite de la guerre. (Berger, Levrault, Paris-Nancy, 1904, 480 p.).

A. FERRY. — La Guerre vue d'en haut et d'en bas. (Bernard, Grasset, Paris, 1920, 328 p.).

Sir John FRENCH. — 1914. (Trad. Burnand, Berger, Levrault, Nancy-Paris-Strasbourg, 323 p.).

H. GALLI. — L'offensive française de 1917. (Garnier, Paris, 1919, 262 p.).

GHEUSI. — La gloire de Galliéni. (Albin Michel, Paris, 1928, 250 p.).

HANOTAUX. — La Bataille de la Marne. (Plon, Paris, 1922, 2 volumes).

— Le Traité de Versailles. (Plon, Nourrit, Paris, 1919, 368 p.).

KLOTZ. — De la Guerre à la Paix. (Payot, Paris, 1924, 254 p.).

KRONPRINZ DE PRUSSE. — Mémoires. Trad. (Payot, Paris, 1922, 310 p.).

Général LANREZAC. — Le Plan de Campagne français. (Payot, Paris, 1920, 285 p.).

Commandant LAURE. — Au 3e Bureau du 3e G. Q. G. (Plon, Nourrit, Paris, 1922, 278 p.).

LUDENDORFF. — Souvenirs de guerre. — Préface du Général Buat. (Payot, Paris, 1920, 2 volumes).

— Conduite de la Guerre et Politique. (Berger-Levrault, Paris-Nancy-Strasbourg, 1922, 432 p.).

L. Madelin. — Foch. (Plon, Paris, 1929, 271 p.).

L. Marcellin. — Politique et Politiciens pendant la Guerre. (Renaissance du Livre, 2 tomes, 408-434 p.).

Général Mangin. — Des Hommes et des Faits. (Plon, Nourrit, Paris, 1923, 271 p.).

V. Marguerite. — Au bord du Gouffre. (Flammarion, Paris, 1919, 371 p.).

Mermeix. — Joffre (Ollendorf, Paris).

— Nivelle (Ollendorff, Paris).

— Foch (Ollendorff, Paris).

— Sarrail (Ollendorf, Paris).

— Au Sein des Commissions. (Ollendorff, Paris, 1924, 460 p.).

Millerand. — La Guerre Libératrice. (Colin, Paris, 1918, 160 p.).

— Pour la Défense Nationale (1913).

Général Niox. — La Grande Guerre.. (J. de Gigord, Paris 1921, 190 p.).

Général Palat. — La Grande Guerre, sur le Front Occidental. (Chapelot, Paris, 1917-20, 5 volumes).

— Les Offensives de 1915. (Berger, Levrault, Nancy-Paris-Strasbourg, 607 p.).

— Les Batailles de la Somme. (Berger-Levrault, Paris, 1925, 416 p.).

— L'Année d'Angoisse. (Berger-Levrault, 1927, 653 p.).

Pierre. — Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire. (Librairies Réunies, Paris, 1893, 1236 p.).

— Supplément 1906, 552 p.).

de Pierrefeu. — G. Q. G. Secteur I. (L'Edition française illustrée, Paris, 2 volumes).

POINCARÉ. — L'Invasion. (Plon, Paris, 1928, 543 p.).

Général SIKORSKI. — La Campagne Polono-Russe de 1920, (Payot, Paris, 1928).

R. RECOULY. — La Victoire de Foch. (Hachette, Paris, 1920, 188 p.).

— Le Mémorial de Foch.

TARDIEU. — La Paix (Payot, Paris, 1921, 520 p.).

L. THILE. — Pouvoir Civil et Pouvoir Militaire. (Thèse Paris, 1913).

DE THOMASSON. — Le Revers de 1914. (Berger, Levrault, Paris, 1919, 256 p.).

— Les Préliminaires de Verdun. (Lavauzelle, 1921, 297 p.).

Général X... — Plutarque n'a pas menti. (Renaissance du Livre, Paris, 267 p.).

XXX... — Le Plan XVII. (Payot, Paris, 1920, 191 p.).

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

§ 1 Aspect de la question sous les diverses formes de régime 10

§ 2 Difficultés tenant à l'existence des Chambres.. 12

§ 3 Difficultés tenant à l'existence d'un exécutif fort 15

PREMIERE PARTIE

L'Avant-Guerre 19

Ch. I. Politique et Stratégie 21

Ch. II. Le Point de vue stratégique 23

T. I. La Théorie de l'Offensive 23

T. II. Les Causes 26

T. III. L'opinion sur la brièveté de la guerre 32

T. IV. Les Caractères prévisibles de la Guerre .. 33

Ch. III. L'Organisation Politique 35

T. I. Différents aspects de la question 35

T. II. Gouvernement et Parlement 37

§ 1 Propositions et Projets à ce sujet. Leur Echec. 38

§ 2 La Question des Députés Mobilisables 44

T. III. Le Gouvernement et le Commandement 47

§ 1 La Force Armée 47

§ 2 Solution 48

DEUXIEME PARTIE

1914 59

Ch. I. La Déclaration de Guerre et le Premier Ministère Viviani 61

T. I. L'état de Siège et ses conséquences 63

T. II. Effacement des Pouvoirs Constitutionnels .. 65

§ 1 Effacement du Législatif 65

§ 2 Effacement de l'Exécutif 69

T. III. L'Action du Commandement 72

T. IV. Les Tentatives d'Action du Ministre de la Guerre 77

Ch. II. Le Nouveau Ministère 82

T. I. Les difficultés entre Commandement et Gouvernement s'apaisent 82

§ 1 La Personnalité du Nouveau Ministre de la Guerre 82

§ 2 Les Evènements 85

§ 3 Le Départ du Gouvernement à Bordeaux 86

T. II. La Crainte du Coup d'Etat 88

Ch. III. Atténuation de l'état de crise militaire après la bataille de la Marne 91

T. I. Le Gouvernement 91

T II. Le Parlement 92

Ch. IV. Conclusions 95

TROISIEME PARTIE

1915-1916 99

Ch. I. Le nouvel aspect de la Guerre 101

Ch. II. Millerand, Ministre de la Guerre 106

T. I. Rapports des Gouvernements et Autorité Militaire 106

T. II. Intervention du Parlement 109

§ 1 Causes du réveil de l'activité parlementaire. 109

§ 2 Action des Commissions 112

T. III. Action des Parlementaires à la tribune .. 118

Ch. III. Période Galliéni-Roques 120

T. I. Nouveau Ministère et nouvelle organisation du Commandement 120

§ 1 Evènements Militaires de 1915 120

§ 2 Le Changement du Ministère 122

§ 3 Nouvelle Organisation du Commandement 123

T. II. Rapports entre Gouvernement et Autorité Militaire 126

§ 1 La Question des rôles respectifs du Commandement et du Gouvernement 126

§ 2 Les Conceptions de Galliéni 131

§ 3 Discussion de ces Conceptions 135

§ 4 Ces conceptions restent à l'état de projets 138

T. III. Intervention des Chambres 139

§ 1 Critiques des Parlementaires à la tribune 139

§ 2 Critiques des Commissions 143

§ 3 L'Affaire de Verdun et le Premier Comité Secret 148
§ 4 La Défense du Gouvernement 150
§ 5 La Question des Délégués aux Armées 154
§ 6 Discussion de la Conception Gouvernementale. 155
§ 7 Discussion de la Conception de la Délégation directe 156

QUATRIEME PARTIE

Ministères Briand-Lyautey et Ribot-Painlevé 161

Ch. 1. La Situation fin 1916, en France 163

Ch. II. Le Ministère Briand et Lyautey 167
T. I. Rapports entre Commandement et Gouvernement 167
§ 1 Nouvelle Organisation du Haut Commandement 167
§ 2 Personnalité du Nouveau Commandant en Chef 169
§ 3 Plan et Méthode de Nivelle 171
T. II. Intervention des Chambres 174
§ 1 Crise à l'Intérieur des Organes Parlementaires 174
§ 2 Action des Organes Parlementaires sur le Gouvernement 178

Ch. III. Le Ministère Ribot-Painlevé 180
T. I. Changement de mentalité 180
T. II. Les Opérations du Printemps 1917 184
§ 1 La Préparation de l'Offensive 184
§ 2 Son Exécution 186
T. III. Causes et Conséquences de la Crise 187

§ 1 Rôle qu'entend jouer le Gouvernement vis à vis du Haut Commandement 187

§ 2 Plan du Gouvernement 191

§ 3 Les Plans du Commandement et du Gouvernement se heurtent 192

§ 4 Transaction et Incertitude 194

§ 5 Ordres discutés et Manque de Collaboration .. 198

§ 6 Les Conséquences 203

§ 7 Réapparition des Mœurs d'Avant-Guerre 209

CINQUIEME PARTIE

Le Ministère Clémenceau 211

T. I. La Crise Morale de 1917 et le Ministère éphémère Painlevé 213

T. II. Le Ministère Clémenceau devant les Chambres 217

§ 1 Retour à l'Etat de Crise 217

§ 2 Gouvernement Personnel 227

T. III. Gouvernement et Commandement 231

§ 1 Les Personnalités en présence et la division des tâches 231

§ 2 La Formule de la Collaboration 235

§ 3 Les Difficultés qui surgirent dans cette collaboration 241

T IV. La Paix 243

Conclusion 247

IMPRIMERIE G. SAUTAI

Lille-Paris-Bordeaux:: : :: :::